DEMOKRATI-RÅDETS RAPPORT 2001

Demokrati (grek. dēmokratía 'folkvälde', av ▸demo- och efterleden -kratía 'välde', av kratéō 'härska') betyder bokstavligen folkmakt eller folkstyre. Härom råder enighet. Däremot kan åsikterna bryta sig om hur man skall definiera det styrande folket och om vilka förutsättningar som måste uppfyllas för att folket skall kunna förverkliga sin rätt att styra.

Demokrati utan utland

Olof Petersson
Karl Magnus Johansson
Ulrika Mörth
Daniel Tarschys

SNS FÖRLAG

Demokratirådets rapport

2001

Demokratirådets rapport

2001

Demokrati utan utland

Olof Petersson
Karl Magnus Johansson
Ulrika Mörth
Daniel Tarschys

SNS Förlag

SNS Förlag
Box 5629
114 86 Stockholm
Telefon 08-507 025 00
Telefax 08-507 025 25
E-post order@sns.se
Hemsida www.sns.se
Demokratirådets hemsida www.sns.se/dr

SNS Demokratiråd

Demokratirådet består av fristående forskare som på SNS uppdrag presenterar begrepp, analyser och resultat från undersökningar av demokratins normer och funktionssätt. Syftet är att genom årliga rapporter stimulera till en konstruktiv och saklig debatt kring demokratins villkor.

Olof Petersson, Karl Magnus Johansson, Ulrika Mörth,
Daniel Tarschys
Demokratirådets rapport 2001
Demokrati utan utland
Första upplagan
Första tryckningen

Omslag: Nyebølle Grafisk Form AB
Omslagsbilden föreställer Demokritos från Abdera,
ca 460–ca 370 f. Kr. Kopia av bronsstaty från ca 250 f. Kr.
Neapel, Museo nazionale. Citat från Nationalencyklopedin.

Tryck: Kristianstads Boktryckeri AB, Kristianstad 2001

ISBN 91-7150-818-X
ISSN 1400-7509

Innehåll

Förord

SNS har genom forskning, konferenser och bokutgivning kommit att ägna stor uppmärksamhet åt globaliseringens drivkrafter och konsekvenser. Det är därför logiskt att årets rapport från SNS Demokratiråd undersöker hur demokratin påverkas av globalisering och europeisering.

SNS vill med Demokratirådets årliga granskningar stimulera till en välinformerad och kritisk debatt om det politiska systemet. Genom dessa rapporter får forskare tillfälle att bidra med analyser och faktaunderlag till det offentliga samtalet om demokratins förnyelse.

Demokratirådet består i år av lektor *Karl Magnus Johansson*, lektor *Ulrika Mörth* och professor *Daniel Tarschys,* under ordförandeskap av undertecknad, som medverkat både som författare och redaktör. Rapporten är ett lagarbete där rådets samtliga medlemmar bidragit till texten och gemensamt svarar för slutsatser och förslag.

Under arbetets gång har rapportens olika delar granskats av forskarkolleger och ventilerats vid seminarier. Författarna och SNS vill rikta ett särskilt tack till alla som bidragit med faktaupplysningar och kommentarer.

Demokratirådet finansieras av anslag från Sven och Dagmar Saléns Stiftelse samt Foundation for Economics and Law. Ordförande i projektets referensgrupp är direktör *Sven H. Salén*, Salénia.

Demokratirådet har arbetat under full akademisk frihet, och i likhet med vad som gäller för alla SNS skrifter svarar författarna ensamma för rapportens innehåll.

Stockholm i mars 2001

Olof Petersson
Professor i statskunskap, forskningsledare vid SNS

Sammanfattning

Som en liten, öppen ekonomi är Sverige starkt avhängigt av förlopp i sin omvärld. Genom ett växande handelsutbyte har vårt välstånd ökat kraftigt, men därmed också vårt beroende av ekonomiska och ekologiska skeenden i vårt närområde och i avlägsna delar av världen. En allt större rörlighet över gränserna har vidgat vår frihet, men också skärpt vissa hot, exempelvis de som härrör från den internationella brottsligheten.

Ekonomisk och politisk globalisering

Den ekonomiska globaliseringen har både underlättats av och drivit fram en ökande politisk globalisering. Ett vidgat internationellt samarbete har blivit nödvändigt för att ge världshandeln dess institutionella ramar, men också för att gemensamt möta de många risker som följer med det växande utbytet. I Europa har dessa utmaningar lett till ökad samverkan och intensifierad politisk integration, framför allt inom ramen för Europeiska unionen.

Utmaningar för demokratin

Vad innebär denna utveckling för demokratin? I debatten finns tydliga stråk av pessimism. Den politiska globaliseringen påstås leda till en uttunning av folkstyrelsen, en försvagning av det demokratiska ansvaret inför väljarna och en successiv överföring av det reella inflytandet till de politiker och tjänstemän som hanterar det internationella samarbetet.

Diplomati och demokrati har traditionellt behandlats som svårförenliga storheter. Man har pekat på det starka inslaget av förhandlingar i de mellanstatliga kontakterna och på svårigheterna att omge sådana med den öppenhet som folkstyrelsen förut-

sätter. En annan vanlig synpunkt är att effektiv folkstyrelse förutsätter ett sammanhållet folk, ett *demos* med egen identitet och gemensamma referensramar. Ett tredje problem gäller de nya, svårfångade typer av beslut som i allt större utsträckning fattas i internationella organ. EU går härvidlag i spetsen med en rikhaltig flora av uttalanden, rekommendationer, riktlinjer och andra former av mjuk normgivning.

Demokratisk globalisering

Demokratirådet vill ingalunda underskatta de svårigheter som står i vägen för en demokratisk globalisering och en stärkt europeisk demokrati, men menar ändå att det inte finns anledning till defaitism. Det är fullt möjligt att anpassa våra demokratiska institutioner och beslutsregler till den typ av avgöranden som i allt större utsträckning fattas på internationell nivå.

Att låta den ekonomiska globaliseringen fortgå utan försök till gemensam styrning genom vissa former av politisk globalisering vore lika orimligt som att låta den politiska globaliseringen leda till en försvagning av det demokratiska samhällsskicket. För att behålla medborgarnas förtroende är det nödvändigt att stärka det demokratiska inflytandet över de politiska beslut som fattas genom mellanstatlig och överstatlig samverkan. De uppenbara svårigheterna att nå detta mål är ingen anledning till uppgivenhet, utan i stället ett skäl att ge det ökad uppmärksamhet och högre prioritet.

Demokratin har redan börjat söka nya arbetsformer. En tydlig tendens under senare år är att riksdagen och andra parlament ägnar större utrymme åt internationella frågor. Transnationella parlamentariska församlingar har också fått ett växande inflytande, inte minst Europaparlamentet. Partiernas kontakter ökar.

En strukturpolitik för demokrati

Globalisering och europeisering behöver inte leda till att folkstyrelsen försvagas. Det finns stora men outnyttjade möjligheter att stärka de demokratiska inslagen i den internationella politiken. Därtill krävs en aktiv politik för demokrati utan utland.

I dag använder EU en dryg tredjedel av sin budget till så kallad strukturpolitik, som syftar till att främja den sociala och ekonomiska sammanhållningen. Det finns stora förutsättningar att överföra resurser till ett nytt slags strukturpolitik, en strukturpolitik för demokrati. Den politiska och kulturella sammanhållningen skulle kunna stärkas genom att främja en gränsöverskridande demokrati.

Orsaken till dagens demokratiska underskott är inte endast brister i de formella beslutsreglerna och relationerna mellan olika institutioner, utan minst lika mycket avsaknaden av en demokratisk infrastruktur, av fungerande former för nyhetsförmedling, opinionsbildning och folkrörelsekontakter över gränserna.

Betydande insatser behövs för att skapa ett offentligt rum i Europa och ge det europeiska medborgarskapet en reell innebörd. Demokratirådet föreslår insatser för att stimulera medierna och ge europeiska och globala frågor en större tyngd i skolan och utbildningen. För att inte det europeiska samarbetet skall bli ett monopol för de välutbildade måste större resurser anslås till att forcera språkbarriärerna.

1 När utlandet försvinner

Vår tid kan komma att bli känd som den period när utlandet försvann. Inom många delar av samhällslivet har nationsgränserna förlorat all praktisk betydelse. På Internet är det ointressant, och dessutom ofta omöjligt, att veta var någonstans en server är fysiskt belägen. Flygpassagerare från Schengenländer blandas med inrikesresenärer. Att korsa statsgränsen har fått samma innebörd som att passera vägskylten mellan Örebro län och Västmanlands. Kostymer har blivit statslösa när ett kanadensiskt konfektionsföretag köper tyg i Indien, inhandlar knappar i Tyskland och syr upp plaggen i Rumänien. Den amerikanska koreografen för en dansföreställning i Stockholm är bosatt i Venedig och verksam vid Parisoperan.

Samtidigt håller även det politiska livet på att spränga nationalstatens ramar. Allt fler politiska frågor avgörs efter förhandlingar och beslutsprocesser som sträcker sig över nationsgränserna. Europeiska unionen är det hittills mest långtgående experimentet.

Med euron försvinner myntet som nationell symbol för tolv europeiska länder. Men inom några områden behåller nationen sin betydelse. Det gäller exempelvis tankemässiga konstruktioner och sinnebilder för historia och tillhörighet, ungefär som de svenska landskapen vilka lever kvar i form av blommor, stenar, djur, svampar och maträtter.

Nationalstatens betydelse gäller också mer påtagliga delar av samhällslivet. Trots internationalisering och decentralisering är den representativa demokratin fortfarande i första hand organiserad med statsterritoriet som bas. ”Riksdagen är folkets främsta företrädare”, fastslår vår grundlag och demokratidiskussionen utgår vanligen från förutsättningen att folkviljan får sitt uttryck genom nationellt baserade institutioner såsom partier, parlament, departement, myndigheter, massmedier och intresseorganisationer.

Så kännetecknas dagens situation av en stor klyfta mellan å ena sidan demokratins ideal och å andra sidan ekonomins och politikens realiteter. Ekonomins globalisering har redan fått genomgripande konsekvenser. Det politiska livet blir alltmer gränsöverskridande. Men demokratins arbetsformer har ännu inte anpassats till de nya förutsättningarna. Dagens situation blir alltmer ohållbar.

Globaliserad ekonomi

Alla talar om globalisering, men samtalet underlättas knappast av att begreppet är diffust och mångtydigt. Att ett ord blir så populärt att det riskerar att nötas ut hindrar emellertid inte att det täcker en väsentlig aspekt av verkligheten. Det är ofrånkomligt att de stora förändringsprocesser som sammanfattas under rubriken globalisering håller på att få en omvälvande inverkan på dagens samhällsliv.

Det förhållandet att begreppet används i delvis olika betydelser kan förvisso skapa förvirring, men kan också utnyttjas för nyansering och precisering. Globalisering innehåller flera särpräglade dimensioner, som för klarhetens skull bör hållas isär.

Begreppet globalisering brukar främst knytas till de pågående förändringarna i det ekonomiska livet. Under senare år har en snabbt ökande del av de ekonomiska aktiviteterna i världen kommit att äga rum mellan aktörer som bor i olika länder. Detta alltmer intensiva utbyte över gränserna tar sig flera uttryck.

Internationell handel växer i betydelse. En allt större del av det som människor lägger ut på varor och tjänster härstammar från import från andra länder. En ökande andel av vad länder producerar exporteras till andra länder.

Utländska direktinvesteringar ökar. Företag som är baserade i ett land investerar allt oftare i andra länder och bedriver där en stigande andel av sin verksamhet.

Kapitalmarknaden internationaliseras. I många länder diversifierar spararna sina innehav genom att välja innehav i utländska aktier och obligationer. Privata kapitalister är viktiga spelare i den globaliserade ekonomin, men det är också aktörer som de amerikanska bilarbetarnas pensionsfonder.

Att närmare klarlägga globaliseringens drivkrafter är temat för många avhandlingar och forskningsprojekt. Här räcker det med att konstatera att flera faktorer samspelar.

Globaliseringen betingas delvis av marknadernas förändrade karaktär. Inkomstskillnaderna mellan länder utjämnas och konsumtionsmönster konvergerar. Globaliseringen underlättas också av att produktionskostnaderna minskar. Stordriftsfördelar och effektivare transporter är viktiga betingelser, liksom att nya industriländer erbjuder billig arbetskraft och effektiv produktion. Även ändrade konkurrensförhållanden driver på globaliseringen. Globala nätverk gör länder mer beroende av varandra, nya aktörer strävar efter att bli globala marknadsledare och det bildas strategiska allianser på global nivå.

Även politiska faktorer har bidragit till ekonomins globalisering. Besluten att reducera tullar och handelshinder har gett kraftiga impulser. Frihandeln har gynnats av internationella organisationer, främst WTO. Enskilda länders beslut att avreglera olika marknader har också sänkt trösklarna för ekonomiskt utbyte över gränserna. Särskilt kapitalmarknadens avreglering har varit av betydelse. Privatisering av statsägda företag har öppnat tidigare slutna marknader. Inom olika världsdelar har handelsblock främjat den inre marknaden. EU och NAFTA är de främsta exemplen.

Den sammantagna effekten av dessa drivkrafter har blivit dramatisk och påverkar hela världen, främst de utvecklade industriländerna, men också tredje världens samhällen. Därmed inte sagt att globalisering är något homogent fenomen som sprids likformigt över jordklotet. Tvärtom återstår stora variationer mellan olika sektorer och olika aspekter av det ekonomiska livet. Inte minst finns det stora skillnader mellan olika länder. En del länder är fortfarande jämförelsevis slutna och opåverkade av globaliseringen, medan andra är mer öppna och djupt integrerade i världsekonomin.

Ett intressant försök att skapa ett sammanfattande mått på olika länders grad av globalisering har utvecklats av tidskriften Foreign Policy. Detta globaliseringsindex bygger på fyra olika komponenter. En av dessa tar fasta på utbytet av varor och tjänster. Här ingår internationell handel i proportion till bruttonational-

produkten samt konvergens mellan inhemsk och internationell prisutveckling. En annan del mäter kapitalflöden, uppskattade genom in- och utgående direktinvesteringar och portföljinvesteringar, samt betalningsströmmar. Härutöver beräknas omfattningen av personliga kontakter i form av inkomstöverföringar, internationella telefonsamtal och utrikesresenärer. Slutligen ingår en teknologisk komponent, som mäts genom andelen av befolkningen som har tillgång till Internet samt antalet värddatorer och antal dataservrar per invånare. Undersökningen avser 50 länder som tillsammans utgör 80 procent av världens befolkning och står för 95 procent av den globala produktionen.

Med hjälp av detta globaliseringsindex kan man rangordna världens länder. Bland de länder som undersökts hamnade Sverige tillsammans med andra små, öppna ekonomier i en tätposition (figur 1.1). Efter Singapore och Nederländerna kommer Sverige. Det är framför allt de stora kapitalflödena och det teknologiska försprånget som förklarar varför Sverige räknas som världens tredje mest globaliserade land.

Figur 1.1 Globaliseringsindex

1.	Singapore
2.	Nederländerna
3.	**Sverige**
4.	Schweiz
5.	Finland
6.	Irland
7.	Österrike
8.	Storbritannien
9.	Norge
10.	Canada
11.	Danmark
12.	USA
13.	Italien
14.	Tyskland
15.	Portugal
16.	Frankrike
17.	Ungern
18.	Spanien
19.	Israel
20.	Malaysia

Källa: *Foreign Policy*, jan/febr 2001

Resultatet beror således till stor del på graden av öppenhet i ekonomin och uppenbarligen har landets storlek betydelse i det här avseendet. Det ligger i sakens natur att internationaliseringsligan leds av små länder med öppen ekonomi. I denna undersökning kommer USA först på tolfte plats, främst med anledning av att den amerikanska ekonomin är relativt självförsörjande.

Den historiskt luttrade skulle kunna avfärda globaliseringsdebatten genom att hänvisa till många tidigare epoker då gränser överskridits. Imperierna, kolonialismen, industrialismen och världskrigen har förvisso kännetecknats av nära kontakter, ofta våldsamma konfrontationer, mellan olika samhällen och kulturer.

Det historiska perspektivet bör vidgas, till åtminstone några hundra år tillbaka. Den epok som nu går mot sitt slut kan antingen sägas vara 350 år, med början i westfaliska freden, eller knappt 200 år, med början i nationalismens tidevarv. Det finns åtskilligt som tyder på att dagens skeende verkligen bör ses som en kvalitativ förändring i samhällsutvecklingen. En ny, globaliserad epok förefaller ha inletts.

Globaliserad politik

Oavsett vilka krafter som drivit fram globaliseringen kvarstår det faktum att demokratins institutioner i allt väsentligt är nationellt baserade, samtidigt som gränsen mellan inhemskt och utländskt är på väg att upplösas.

Internationellt samarbete för samman stater och samhällen. Det politiska livet överskrider nationella gränser och utmanar den traditionella uppdelningen mellan nationell och internationell politik. Gränsen mellan inrikespolitik och utrikespolitik har beskrivits som en linje i vattnet.

Alltmer av gårdagens inrikespolitik avgörs nu på internationell nivå, i samspel med företrädare för andra länder och för internationella organisationer. Beslutsinternationaliseringen är föranledd av att olika samhällsproblem har en gränsöverskridande dimension, såsom miljö och migration, men även narkotikahandel, trafficking och annan kriminalitet.

Det rör sig om en komplex växelverkan mellan ekonomiska och politiska faktorer. De politiska institutionerna utmanas av den ekonomiska globaliseringen, som i sin tur delvis frammanats av politiska beslut.

Samtidigt finns det interna processer i det politiska systemet som driver fram en globalisering. Välfärdsstatens epok med sin kraftigt expanderande statsmakt har ställt allt större krav på styrning och samordning, också över gränserna.

Varje framtidsbedömning måste vila på åtskilliga antaganden och reservationer. Plötsliga katastrofer och omvälvningar kan upphäva alla prognoser. Ändå görs det mer eller mindre seriösa försök att beskriva tänkbara utvecklingsförlopp och därigenom fånga sambanden mellan olika drag i samhällsutvecklingen.

De mest rimliga antagandena är att den ekonomiska globaliseringen kommer att fortsätta, oavsett om det gäller internationell handel, investeringar, kapitalströmmar eller teknologiöverföring. Utvecklingen behöver inte bli rätlinjig och likformig. Med all sannolikhet kommer omvandlingen av det ekonomiska livet att fortgå i samma snabba tempo.

I jämförelse med tidigare ekonomiska revolutioner kännetecknas den nuvarande perioden av ett sammanpressat tidsperspektiv och därmed större risker för obalanser och kriser inom exempelvis kapitalmarknaderna och energiförsörjningen.

I ett perspektiv på några årtionden framåt i tiden tyder ingenting på att de territoriellt definierade staterna kommer att försvinna. Staterna lär under överskådlig tid förbli världspolitikens viktigaste aktörer. Däremot pekar allt mot att förutsättningarna för staternas handlingsmöjligheter fortsätter att förändras på ett genomgripande sätt.

Nationellt baserade regeringar kommer att få allt mindre kontroll över informationsflöden, teknik, miljökatastrofer, epidemier, folkomflyttningar, vapenhandel och kapitalströmmar. Därmed tvingas staterna till ett allt närmare samarbete inom allt fler områden.

I dag finns ett snabbt växande legitimitetsproblem. Protestgrupper framställer globaliseringen som riktad mot folkstyrelsen. Demonstrationerna mot WTO-mötena i Seattle och Prag har blivit en symbol för detta motstånd mot den globala kapitalismen.

Grupper som Attac, Krossa IMF och Jubel 2000 utgör förvisso ingen enhetlig rörelse. De rymmer trotskister, protektionister, anarkister, miljögrupper, kristna, u-hjälpsanhängare och nätverk av olika schatteringar. Att avfärda protestgrupperna med hänvisning till vissa antidemokratiska och våldsamma inslag vore alltför lättvindigt. Dessa rörelser vittnar om att det finns en opinion som hyser allvarlig oro inför konflikten mellan den globala marknadens krafter och den nationellt baserade demokratin.

Statsfunktioner övertas av EU

Redan i dag har globalisering och europeisering påverkat det politiska livet i grundläggande avseenden. Statens traditionella roll har förändrats.

Den del av statsmakten som har till uppgift att svara för yttre och inre säkerhet, kombinerad med en kapacitet att säkra tillräckliga resurser för sin verksamhet, brukar betraktas som den hårda kärnan i staten. Viktiga delar av dessa statsfunktioner berörs i högsta grad av den europeiska integrationen.

Den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken innebär att EU-länderna numera fattar gemensamma beslut i frågor som tills för inte länge sedan sågs som exklusivt nationella. Genom Europeiska unionens tredje pelare har också betydande delar av de polisiära och straffrättsliga frågorna flyttats från nationell till europeisk nivå. När de nationella valutorna vid årsskiftet ersätts av euron i tolv av EU-länderna har steget inte bara penningpolitisk utan också stor symbolisk betydelse.

Även andra delar av statsmakten överförs till internationella, främst europeiska institutioner. Besluten som rör svenskt jordbruk fattas inte längre i riksdagen utan i EU:s ministerråd. Postväsende, telekommunikationer och andra delar av landets infrastruktur är redan till stora delar avreglerade. De statliga monopolen har avskaffats. Genom EU:s konkurrensregler, strukturfonder och program har staten inte längre ensam kontroll över näringspolitiken.

Inom det sociala området är överstatligheten inte lika markerad. Men genom förstärkt samarbete kan inte heller arbetsmarknad, utbildning och pensioner längre betraktas som uteslutande nationel-

la angelägenheter. Toppmötet i Stockholm i mars 2001 markerade en viktig etapp i framväxten av en europeisk välfärdspolitik.

Man kan därför hävda att det nu håller på att växa fram en ny typ av nationalstat. Staten försvinner inte, men omvandlas till ett komplex av noder i olika nätverk för förhandlingar och beslutsfattande.

Globaliserad demokrati?

När politik på olika nivåer blir alltmer sammanflätad, och det samtidigt blir allt svårare att hålla isär utrikespolitik och inrikespolitik, finns det all anledning att överge sedvanliga uppdelningar av politik inom respektive mellan stater. I analyser av internationella relationer måste demokratifrågorna tillmätas större vikt. För att förstå den moderna demokratins problem kan man inte betrakta demokratin som en uteslutande nationell företeelse. Demokratins förverkligande betingas i dag av samspelet mellan politiska institutioner på olika nivåer, inklusive den globala.

Att demokratin får alltmer global räckvidd framgår också av att ett stort antal stater under de gångna årtiondena övergått till demokratiska styrelseformer. Visserligen kännetecknas åtskilliga av de nya demokratierna i tredje världen och det gamla östblocket av stora ofullkomligheter när det gäller fri- och rättigheter, men den historiska rörelseriktningen är hur som helst ett faktum. Därmed har den traditionella organiseringen av inomstatlig och mellanstatlig politik alltmer kommit att bedömas ur demokratisynvinkel.

Tillväxt och demokrati kräver starka institutioner

Att globaliseringsdebatten inneburit att viktiga frågor lyfts fram på den offentliga dagordningen måste ses som något positivt. Men det finns en stor risk att debatten fastnar i missvisande och ofruktbara positioner. Av åtskilliga inlägg kan man få intrycket att det råder en motsatsställning mellan ekonomi och politik, i så mening att globalisering och frihandel måste stå i konflikt med kraven på välfärd och demokrati.

Den historiska erfarenheten ger ett annat budskap. De europeiska välfärdsstaterna blev framgångsrika just därför att de förenade marknad och demokrati. Samspelet mellan ekonomi och politik är en nyckelfaktor även i svensk historia. Välfärden byggdes på en förening av innovationer, investeringar och institutioner. Modern ekonomisk teori betonar institutionernas betydelse för näringslivets utveckling och omvandling och därmed den ekonomiska tillväxten.

I takt med att handel, kapitalströmmar, arbetskraft och tjänster i ökande utsträckning passerar nationsgränserna stiger också behovet av demokratiska institutioner med global räckvidd. Redan i dag finns en ansenlig mängd mellanstatliga organisationer. Särskilt stor roll för det ekonomiska livet spelar organisationer som Världsbanken, Internationella valutafonden (IMF), Världshandelsorganisationen (WTO) och Europeiska unionen (EU). Inom vissa områden, som till exempel den internationella kapitalmarknaden, saknas emellertid i dag starka gränsöverskridande regelverk.

Debatten om den globala demokratins organisering har knappt mer än börjat. Redan i dag kan man emellertid se att diskussionen följer två olika linjer. Den ena frågan är hur dagens organisationer skall kunna reformeras. Den andra frågan är vilka nya typer av organisationer som kommer att behövas i framtiden.

Diskussionen om politikens globalisering vägleds av olika synpunkter och argument. Marknadsekonomins anspråk på stabila och effektiva regelsystem är ett sådant krav. Den offentliga debatten har också visat att den gränsöverskridande politiken i allt större utsträckning bedöms från demokratiska utgångspunkter. Det blir alltmer orealistiskt att bortse från demokratikrav i diskussionen om den globala politikens utformning.

Dagens förändringsprocesser påverkar demokratins teori och praktik på ett genomgripande sätt. Medan den politiska teorin oftast har tagit det avgränsade, nationella territoriet för givet krävs en utvecklad teori som beaktar globaliseringen, territoriella förskjutningar och förändrade förhållanden mellan stat och marknad. Det praktiska problemet är hur det mot denna bakgrund kan skapas bästa tänkbara förutsättningar för en utsträckt och uthållig flernivådemokrati. Det behövs en global demokratipolitik

och författningspolitik för att reformera den internationella politiken, minska de demokratiska underskotten och bättre tillgodose demokratinormer såsom insyn, ansvarsutkrävande och delaktighet för att säkra demokratisk påverkan.

Kan demokratin fungera i global skala?

Det är emellertid ingalunda självklart att låta dessa demokratikrav vara vägledande för den globaliserade politiken. Det politiska livets organisering har länge byggt på en skarp åtskillnad mellan å ena sidan förhållanden *inom* staterna och å andra sidan förhållanden *mellan* staterna.

Inom staterna har den historiska utvecklingen gått från fåtalsstyrelse till en demokratisering av statsskicket. I Europas länder har kungarnas och furstarnas makt ersatts av folkstyrelsens institutioner grundade på allmän rösträtt och demokratiskt ansvariga regeringar. Medborgarna skall genom insyn, offentlig debatt och regelbundna val ha möjlighet att utkräva ansvar av de politiska ledarna.

Mellan staterna har diplomatins arbetsmetod varit förhärskande i ett halvt årtusende. Även om det alltid funnits budbärare mellan olika folkgrupper var det först med de europeiska staternas uppkomst som diplomatins procedurer fick fastare former. Folkrätten kom att reglera förhållandet mellan staterna. Diplomaternas uppgift var att observera, rapportera och förhandla. Egentligen förblev utrikespolitiken opåverkad av staternas inre demokratisering. Visserligen förvandlades uppdragsgivaren från en monark till en folkvald regering, men umgängesformerna mellan staterna löpte i gamla banor. Den hemliga diplomatin ansågs befrämja freden. Konflikter mellan stater kunde lösas genom samtal, förhandlingar och avtal.

Frågan är om demokrati och utrikespolitik går att förena. Inom de delar av statsvetenskapen som behandlar internationell politik och politisk teori verkar den förhärskande meningen vara att svaret måste bli nekande. En översikt över litteraturen ger bilden av demokrati och utrikespolitik som två oförenliga storheter.

Folkstyrelsen är en fara för freden! Med tanke på att demokratiska stater statistiskt sett är fredliga kan formuleringen förefalla lätt överdriven, men den fångar andemeningen hos åtskilliga be-

dömare. Den amerikanske utrikeskommentatorn Walter Lippmann ansåg att demokratin utgjorde en säkerhetsrisk. Den allmänna opinionen hade haft katastrofalt fel vid flera kritiska tillfällen. Folket, menade han, försvårade för ansvarsfulla beslutsfattare att nå fram till viktiga avgöranden om krig och fred.

En annan uppfattning företrädde James Bryce. Vad man än kan förebrå moderna demokratier, skrev han 1921 i sin stora studie *Modern Democracies*, så har ändå monarker och oligarker begått allvarligare misstag och vållat mänskligheten och freden långt större skada. Vad demokratiska församlingar kan besluta om var dock enligt Bryce enbart de väsentliga målen och de stora linjerna i utrikespolitiken. Valet av medel måste lämnas åt den professionella expertisen.

I många arbeten möter vi dock föreställningen om demokrati och utrikespolitik som skilda världar. En centralgestalt i modern demokratiforskning som Robert Dahl har skildrat demokratins förvandling från dess första steg, antikens stadsstater, till dess andra steg, nationalstatens territorier. Men Dahl oroar sig för demokratins tredje steg in i globaliseringens epok och kommer fram till en pessimistisk slutsats. I ett inlägg skriver han att en internationell organisation inte är, och sannolikt inte kan vara, demokratisk. Internationella organisationer måste därför legitimeras på annan grund, såsom administrativ effektivitet.

Statsvetenskaplig forskning har försökt ge denna oförenlighetstes tydligare konturer och utsätta den för en kritisk prövning. Enligt statsvetarna Kjell Goldmann, Sten Berglund och Gunnar Sjöstedt vilar oförenlighetstesen på tre argument. Det första är förhandlingsprincipen. Diplomatiska förhandlingar bedrivs under sekretess, reducerar parlamentens roll och ger föga utrymme för politisk opposition och debatt. Det andra argumentet är att utrikespolitik brukar vägledas av ett nationellt intresse, som ställer krav på enighet och uppslutning. Det tredje argumentet är att avståndet mellan den enskilde väljaren och internationella förhållanden är så stort att demokratin inte fungerar.

Lundastatsvetaren Lars-Göran Stenelo har i flera skrifter utvecklat tesen om den internationaliserade demokratins problem. Internationella förhandlingar kännetecknas av anonymitet och tystnad. Den offentliga debatten blir lidande. De internationella

tjänstemännens makt ökar på de folkvalda politikernas bekostnad. Mellanstatliga förhandlingar är slutna och svårförutsägbara. Avståndet mellan makt och ansvar ökar.

Bristen på balans mellan makt och ansvar inom Europeiska unionen har tvingat fram en principdiskussion om förhållandet mellan europeisering och demokrati. Uppsalastatsvetaren Sverker Gustavsson har renodlat handlingsalternativen. I dag utgör EU en tidigare oprövad blandning av mellanstatlighet och överstatlighet. EU sägs vara någonting i sitt eget slag. En möjlig reform vore att återföra EU till någondera av lärobokens konstitutionella grundmodeller, antingen en europeisk förbundsstat eller en mellanstatlig samarbetsform där staterna bibehåller sin vetorätt. I stället argumenterar Gustavsson för en tredje väg, en provisorisk överstat utan demokrati. Tanken är att *bevara* det demokratiska underskottet. Förutsättningen är att det europeiska samgåendet kan anses vara marginellt till sin omfattning och förutsebart till sina verkningar. Det skulle räcka med att nationella domstolar och förvaltningsorgan bibehåller sin kontroll och att det är möjligt att återkalla överförandet av maktbefogenheter till EU.

Detta lösningsförslag går således ut på att acceptera spänningen mellan utrikespolitik och demokrati, trots att EU har avancerat till ett samarbetsprojekt som går långt utöver den traditionella utrikespolitikens domän.

Även vardagens politiska debatt ger ständigt belägg för att det finns en spänning mellan demokrati och utrikespolitik. Inför ett EU-toppmöte fällde statsminister Göran Persson en karaktäristisk kommentar den 15 november 1999: ”Det blir nu en hård förhandling, och jag vill inte stå i riksdagens talarstol och precisera svenska positioner eller ens diskutera tentativt kring möjliga utgångar ur regeringskonferensen utan att först ha fått en ordentlig förankring i EU-nämnden.” Förhandlingsdemokratin har en baksida. Spelets aktörer vill inte visa sina kort och därmed blir offentligheten lidande.

Visst finns det ett demokratiproblem …

Oförenlighetstesen dyker sålunda upp i många skilda sammanhang, mer eller mindre provokativt formulerad. Frågan är nu i vil-

ken utsträckning som hypotesen går att underbygga med empiriska belägg.

I sin undersökning av demokrati och utrikespolitik gjorde Goldmann, Berglund och Sjöstedt en systematisk jämförelse mellan utrikespolitik, försvarspolitik och skolpolitik. I centrum för studien stod tre demokratidimensioner: representation, deltagande och information. Resultaten var inte helt entydiga eftersom demokratikriterierna inte alltid pekade i samma riktning. Forskarna reserverar sig också för datamaterialets begränsningar.

Observationerna visar ändå att det finns belägg för oförenlighetstesen. Avsaknaden av en kontinuerlig debatt om säkerhetspolitiken gör att representationsprocessen fungerat sämre. Byråkratisk makt gör sig också starkt gällande inom försvarsplanering och internationella förhandlingar. Det politiska ansvarsutkrävandet försvåras. Undersökningen utmynnar i en pessimistisk slutsats. I takt med politikens internationalisering ökar gapet mellan mellanstatliga förhandlingar och etablerade beslutsprocedurer.

Ett annat forskningsprojekt, som grundades på en brett upplagd undersökning av politiskt beslutsfattande i 1900-talets Sverige, nådde fram till en likartad slutsats. Uppsalastatsvetaren Jörgen Hermansson jämförde utrikespolitik med ett antal andra politikområden. Medan den politiska intressekampen vanligen utspelas inom de parlamentariska och intressegruppsbaserade arenorna framstod utrikespolitiken som ett särfall. Varken den folkvalda riksdagen eller de organiserade intressena är särskilt framträdande aktörer. I stället utformas utrikespolitiken främst av regeringen, dessutom i en anda av konsensus. Nationell enighet anses ofta vara ett krav för framgångsrika mellanstatliga förhandlingar. Inrikespolitiska trätor underminerar sändebudets position.

Den allmänna diskussionen om demokrati och utrikespolitik har fått särskild aktualitet genom den europeiska integrationen. Frågan om EU:s folkliga förankring har stått i fokus för det senaste årtiondets Europadebatt. Revideringen av fördragen efter Maastrichtavtalet hade som ett viktigt mål att förbättra Europeiska unionens medborgerliga legitimitet. Begreppet demokratiunderskott kan visserligen ges olika innebörd, men med utgångspunkt i sitt demokratiideal kom 1997 års Demokratiråd fram till

slutsatsen att det var berättigat att dra slutsatsen att dagens EU har stora svagheter från demokratisynpunkt: ”EU saknar i allt väsentligt det slags offentlig debatt, medborgerlig delaktighet och möjlighet till ansvarsutkrävande som är normala inslag i en praktiskt arbetande demokrati av normal, representativ art.”

Fakta är omöjliga att förneka. Den internationaliserade politiken uppvisar klara brister i demokratiskt avseende. Medborgarnas möjligheter att självständigt bilda sig en egen uppfattning, själva påverka och kunna utkräva ansvar är begränsade. Erfarenheterna visar att skeptikerna haft rätt. Utrikespolitik och demokrati har uppenbarligen varit, om inte fullständigt åtskilda, så i alla fall ytterst svårförenliga.

Hittills, måste man dock tillägga. Det är ingalunda sagt att det måste vara så. Historiska mönster kan brytas.

... men det är ett praktiskt problem

Kritiken mot den bristande demokratin i internationell politik har särskilt kommit att fokuseras i debatten om EU:s demokratiproblem. Diskussionen rör knappast i första hand de faktiska förhållandena. Även officiella EU-dokument erkänner bristerna när det gäller insyn och ansvarsutkrävande. Frågan har snarast varit vilka slutsatser som man skall dra. En del har varit benägna att se EU:s brister från demokratisynpunkt som det yttersta beviset för att överstatliga institutioner till sin natur är dömda att förbli odemokratiska, eller åtminstone ademokratiska. Demokratin antas göra halt vid nationsgränsen.

Forskningen har förvisso uppmärksammat internationaliseringen, som brukar betraktas som de processer vilka yttrar sig i olika slags nätverk av kommunikation, transaktion och organisation över statsgränserna. Inte desto mindre präglas dessa analyser ofta av ett statscentrerat synsätt. Forskningen handlar väsentligen om förhållandet mellan stater och förutsätter en underliggande åtskillnad mellan det som äger rum innanför respektive utanför det enskilda landet. Olika elitgrupper och deras arenor och beslutseffektivitet ställs i förgrunden, medan medborgarperspektivet vanligen lämnas därhän. Det finns också ett deterministiskt drag. Processerna tenderar att betraktas som utifrån kom-

mande och som mer eller mindre oundvikliga och ödesbestämda. Därmed framstår konflikten mellan demokrati och internationalisering som ännu mer ofrånkomlig.

Denna uppfattning ifrågasätts dock i nyare forskningslitteratur. En undersökning av europeiseringens inverkan på de parlamentariska demokratierna i Norden påpekar att överförandet av makt från nationell till internationell nivå inte nödvändigtvis måste reducera möjligheterna till ansvarsutkrävande på nationell nivå (Bergman och Damgaard 2000). Tvärtom är det teoretiskt rent av möjligt att demokratin som helhet kan *förstärkas* om nationellt baserade regeringar genom internationellt samarbete stärker sin kapacitet. Därmed öppnas den principiellt betydelsefulla möjligheten att inte bara förena demokrati och utrikespolitik, utan till och med fördjupa demokratin genom mellanfolkligt samarbete.

Diskussionen om de demokratiska bristerna i dagens europeiska och globala samarbetsformer gäller därför inte ett principiellt utan ett praktiskt problem. Det reducerar förvisso inte uppgiftens storlek, men öppnar dörren för en konstruktiv debatt om den globala och den europeiska demokratins utvecklingsmöjligheter. Ett exempel är oron för att instabiliteten inom den globala finansmarknaden under extrema påfrestningar skall leda till en allmän krasch. Som ett alternativ till en Tobininspirerad skatt på finanstransaktioner har det framförts förslag om att inrätta en internationell finansinspektion. En sådan skulle kunna förena behovet av å ena sidan fasta spelregler för marknaden och å andra sidan demokratiskt ansvariga institutioner på global nivå.

Tvärtemot den gamla oförenlighetstesen skulle man därför kunna driva en förenlighetstes. En i sammanhanget helt avgörande fråga är vad som egentligen menas med begreppen utrikespolitik och demokrati. Vilar oförenlighetstesen på rent begreppsmässiga grunder? Har man definierat begreppen på sådant sätt att de två rent logiskt inte kan förenas? Kan de två begreppen ges tillräckligt skarpa konturer för att diskussionen skall bli meningsfull?

Med traditionella definitioner av utrikespolitik och demokrati är det närmast logiskt omöjligt att få till stånd en förening. Särskilt den del av utrikespolitiken som innefattar mellanstatliga för-

handlingar är till sin natur begränsad till företrädare för staternas regeringar. Sådana förhandlingar kan förvisso inrymma betydande mått av informationsutbyte, argumentation och omprövningar, egenskaper som också finns i demokratiskt organiserade beslutsmiljöer. Däremot saknar utrikespolitiken andra inslag, vilka är avgörande för att en beslutsprocess skall kunna karaktäriseras som demokratisk. Det gäller i synnerhet kravet på offentlighet och insyn samt möjligheterna till deltagande och ansvarsutkrävande.

Också begreppet demokrati kan definieras så att det blir omöjligt att förena med utrikespolitik. Om man knyter demokrati till idén om en homogen, avgränsad och suverän nationalstat ligger oförenlighetstesen snubblande nära.

De traditionella sätten att avgränsa begreppen utrikespolitik och demokrati synes allt mindre relevanta. Frågan är om det längre går att dra en gräns mellan utrikespolitik och inrikespolitik. Vi lever i en tid då staternas utrikespolitik blivit världens inrikespolitik, för att citera Tysklands förutvarande president Richard von Weizsäcker. När utlandet försvinner, kompletteras och ersätts utrikesförvaltningen av ett system av kontakter, som binder samman offentliga och privata aktörer i nätverk över nationsgränserna. Demokratins krav på öppenhet och förankring gör sig gällande också i beslutsprocesser som sträcker sig utanför nationsgränserna.

Med mellanstatlighet avses att suveräna stater efter förhandlingar ingår avtal enligt principen en stat, en röst. I princip fordras enhällighet mellan de fördragsslutande parterna. Överstatlighet innebär att stater bildar permanenta, gemensamma institutioner som ges befogenhet att fatta beslut med direkt rättsverkan gentemot medlemsstaternas invånare. Överstatliga beslut behöver inte fattas enhälligt. En medlemsstat kan därmed tvingas följa beslut som majoriteten bestämt. Åtskilliga av dagens internationella beslutsprocesser förenar såväl mellanstatliga som överstatliga inslag. Härtill kommer att formella förhandlingar och statligt beslutsfattande kompletteras med informell samverkan och nätverk av icke-statliga aktörer. Den internationella politikens ökande komplexitet framtvingar en omdefinition av diplomatins innebörd.

Det är inte logiskt omöjligt att förena utrikespolitik och demokrati. Oförenlighetstesen förvandlas därmed från ett principiellt till ett praktiskt problem.

Demokratins ideal har fått förnyad aktualitet

Vår diskussion tar sin utgångspunkt i demokratins grundläggande värderingar. Som utvecklats i tidigare års demokratirådsrapporter kan dessa ideal översättas i vissa generella krav på en demokratisk gemenskap. Det är i och för sig inte självklart att samma krav kan ställas på de olika organisationsnivåerna i det politiska systemet. Den kommunala demokratin kan aktualisera delvis andra anspråk än den statliga och överstatliga nivån.

Inte desto mindre återstår vissa grundkrav, vilka måste vara uppfyllda för att en organisation skall kunna göra anspråk på att vara styrd efter demokratiska principer. Demokratins ideal har tre beståndsdelar. Denna rapport diskuterar hur dessa krav skall kunna uppfyllas i global och europeisk skala.

Medborgarstyrelse är uttryck för folksuveränitetens princip. Demokratin bygger på fri åsiktsbildning, som förutsätter att det ytterst är medborgarna själva som avgör vilka frågor som görs till föremål för kollektiva beslut. Medborgarstyrelsen ställer också krav på ett offentligt rum för debatt, kritik och upplysning. I demokratins ideal ligger även att medborgarna skall ha tillgång till effektiva metoder för att delta i den politiska beslutsprocessen. Hit hör också krav på likabehandling och tolerans.

Kravet på medborgarstyrelse aktualiserar flera problem i politikens globalisering. Hur skall man organisera ett gränsöverskridande offentligt rum i en värld av stora språkliga och kulturella olikheter? Hur skall medborgarna och deras valda representanter kunna påverka den offentliga debattens dagordning när starka särintressen och en internationaliserad förvaltningsapparat har så stort inflytande över den politiska initiativmakten? Hur kan medborgarna och deras organisationer delta och påverka en beslutsprocess som ofta äger rum inom slutna förhandlingsrum? Vilka möjligheter har de politiska partierna att utveckla ett gränsöverskridande samarbete?

Rättsstat innebär att den offentliga makten organiseras och ut-

övas på ett förutsebart sätt. Den enskildes ställning garanteras genom ett system av fri- och rättigheter. Rättssäkerheten betyder att myndigheterna måste uppfylla krav på saklighet och opartiskhet. Den offentliga makten skall dessutom vara organiserad enligt maktdelningens princip om tydliga mandat och möjlighet till ansvarsutkrävande.

Med politikens globalisering blir den vertikala maktdelningens krav ännu mer akut. Hur skall det offentliga uppdraget avgränsas och fördelas mellan global, europeisk, nationell, regional och kommunal nivå? Idealet om en konstitutionell demokrati innebär att politikens globalisering måste åtföljas av en globaliserad rättsordning. Hur skall folkrätten och de nationella rättssystemen samordnas? Vilka möjligheter finns det att ingripa i ett lands inre angelägenheter? Är EU-ländernas aktion mot Österrike bara första steget? Europakonventionen har numera införlivats i flera länders rättsordningar, däribland Sveriges och Storbritanniens.

Handlingskraft är det kompletterande krav som gör demokratin effektiv. Det räcker inte att besluten är folkligt förankrade och är juridiskt korrekta. En demokratisk organisation måste också förfoga över resurser, ha beslutskapacitet och besitta förmåga att genomföra sina beslut.

I den traditionella mellanstatlighetens krav på enhällighet är beslutsförmågan nedsatt eftersom varje land har vetorätt. Överstatlighet utan konsensuskrav ger större beslutskraft, men till priset av inskränkt nationell suveränitet. I takt med att politiken globaliseras växer också kraven på globala institutioner med egna resurser och möjlighet att genomföra besluten. Kommer FN successivt att få ökade befogenheter? Kommer det att uppstå globala förvaltningsmyndigheter? Inom det europeiska samarbetet har dessa frågor redan blivit akuta. Leder penningpolitiskt samarbete inom EMU till krav på finanspolitisk samordning och på sikt också till en gemensam skattepolitik? Kommer EU att fortsätta expansionen med europeiska, gränsöverskridande myndigheter?

Dessa frågor ställer stora krav på såväl teoriutveckling som kunskapsuppbyggande. Inom den statsvetenskapliga forskningen pågår just nu flera liknande försök att utveckla kriterier för global demokrati. Ett av de mest intressanta bidragen har gjorts av den engelske statsvetaren David Held. Han ser sin tanke om en

kosmopolitisk demokratimodell som ett alternativ till det westfaliska systemet av stater med formell men i praktiken alltmer kringskuren suveränitet. I den kosmopolitiska demokratimodellen betraktas världen inte som en anarki och intressekamp mellan fristående nationer, utan som en helhet och en organiserad gemenskap. Tanken är att vi alla befinner oss i olika "överlappande ödesgemenskaper". Held betonar också betydelsen av ett övernationellt rättssystem som sammanhållande kraft.

Den kosmopolitiska demokratimodellen har föga förvånande beskrivits som idealistisk och utopisk. Inte desto mindre är den intressant som tankeexperiment och normativt ideal, som ett konstruktivt försök att ta sig an globaliseringens demokratiska problem. Frågan är varför vi skall acceptera demokrati inom men inte mellan stater. Den normativa modellen skall betraktas som ett reformförslag på längre sikt och Held påminner oss om att inte heller nationalstaten byggdes på en enda dag.

Vår egen analys har i flera avseenden inspirerats av inlägg som dessa. Däremot har vi valt att avstå från själva termen kosmopolitisk demokrati. Ordet kosmopolitisk har tidigare använts i så disparata sammanhang att det finns betydande risk för missförstånd. Dessutom kan uttrycket ge intryck av att det skulle röra sig om en helt ny demokratimodell. Det skulle stå i strid med vår uppfattning att den globala demokratin måste vila på reformerade institutioner men gamla ideal.

Globaliseringsmyter

Mitt under en samhällelig omvandlingsprocess av gigantiska mått är det föga förvånande att tolkningarna och framtidsperspektiven går starkt isär. Verklighetsbedömningar, ideologier, farhågor och förhoppningar blandas på ett ofta svårgenomträngligt sätt.

Den pessimistiska tolkningen ser demokratin successivt gå under till följd av den övermäktiga kapitalismens globala dominans. I detta perspektiv blir globaliseringsmotstånd demokratins enda försvar.

Den optimistiska framtidsbilden uppträder i två varianter. Frihandelns och avregleringarnas anhängare drivs stundom in i en

extrem laissez-faire-liberalism. Nationalstatens borttynande ses enbart som något positivt. Befriade från politikens restriktioner får marknadskrafterna äntligen fritt globalt spelrum.

Globaliseringsoptimismen finns också i en variant med rakt motsatt syn på värdet av politiska regleringar. Här är det den globala statens världsregering som framstår som utopin. Centralplanerarens önskedröm skulle här kunna förverkligas i global skala.

Dessa ytterlighetsståndpunkter är nu inte de enda möjliga. Det finns också utrymme för en mer nyanserad syn på förhållandet mellan globalisering och demokrati. Redan de erfarenheter som hittills kan utvinnas pekar mot ett antal mer realistiska antaganden om den framtida utvecklingen.

En process, inte ett tillstånd

Det globaliserade samhället skall inte betraktas som ett fixt, homogent tillstånd. Globalisering bör i stället ses som ett samlingsbegrepp för flera olika förändringsprocesser. Utvecklingen inom olika sektorer kan skilja sig starkt när det gäller innebörd och hastighet. De lokala och regionala variationerna kan också vara betydande. Snabba samhällsförändringar kan också skapa sina egna motreaktioner.

Det förhållandet att globaliseringen har denna heterogena och öppna karaktär innebär en särskilt stark varning mot deterministiska tolkningar. Den gamla föreställningen om att historien är ödesbestämd dyker emellanåt upp i globaliseringsdebatten, både i pessimistisk och optimistisk tappning. Det sakliga stödet för sådana historieteorier har emellertid alltid visat sig vara bräckligt. De framstår mer som mentala konstruktioner än som vetenskapligt hållbara resultat.

Från demokratisynpunkt finns det ingen anledning att beklaga determinismens nederlag. Idén om det öppna samhället överlever även i globaliseringens tidevarv. Människans förmåga att lära av misstag och att successivt förbättra sina egna institutioner bildar grunden för det demokratiska samhället även i global skala.

Både globalt och lokalt

En annan myt är att globaliseringen innebär att andra nivåer i samhällsorganisationen undan för undan tynar bort och försvinner. Den mest realistiska bedömningen är emellertid att territorialstater, regioner och kommuner kommer att bestå under överblickbar tid. Däremot är ingalunda sagt att ansvarsfördelningen är konstant. Tvärtom visar utvecklingen att det redan pågår en omdefinition av de olika nivåernas uppgifter.

Ett illustrativt exempel kommer från forskningen om den nya ekonomiska geografin. SNS Ekonomiråd 2001 visar att globalisering mycket väl kan förenas med stark lokal koncentration. Det fysiska kapitalet rör sig lätt över världen, men det sociala kapitalet bestående av företag och individer är sammanlänkade i täta, historiskt förankrade miljöer och rör sig inte alls. Betydelsen av starka lokalsamhällen ökar ju mer globaliseringen fortskrider. Lokala kluster förenas med globala marknadsstrategier.

Utan att dra en alltför mekanisk parallell mellan ekonomi och politik kan man konstatera att även den demokratiska organisationen kännetecknas av detta komplementära förhållande mellan nivåerna. En stark lokaldemokrati kan mycket väl förenas med fungerande institutioner för en global demokrati.

Renodling och utbyte

En fara med flernivådemokrati är att de många nivåerna leder till en oöverblickbar och okontrollerbar organisation. Kravet på tydlig ansvarsfördelning blir därför alltmer brännande. En fungerande flernivådemokrati måste kännetecknas av renodling och utbyte.

Renodling i betydelsen specialisering och arbetsdelning har varit ett utmärkande drag i de moderna samhällenas utveckling. Ingenting tyder på att denna historiska process skulle vara avslutad. Just nu är det den vertikala arbetsdelningen som står i fokus. Frågan är vilken territoriell nivå som är bäst ägnad att lösa vilken uppgift. Svaret varierar över tid, beroende på de aktuella samhällsproblemens karaktär. Därför är globaliseringsdebatten bara en del av en större diskussion, som också inbegriper förhållandet

mellan stat och kommun samt frågan om regionerna och deras makt.

Samtidigt som olika nivåer blir alltmer specialiserade och renodlade ökar utbytet dem emellan. Kopplingen mellan olika nivåer blir allt starkare, inte minst underlättad av de förenklade kommunikationsmöjligheterna. Förbindelserna mellan nivåerna behöver heller inte följa hierarkins modell. Kommuner kan vända sig till Bryssel utan att ta omvägen över huvudstaden.

Den nya demokratidebatten

På sikt, och rent principiellt, kan en sådan samhällsorganisation grundad på renodling och utbyte innebära en kraftig förstärkning av den demokratiska processen. Idealt sett kan varje organisationsnivå koncentrera sig på den uppgift som den är mest lämpad för och medborgarna kan till följd av systemets överskådlighet utkräva ansvar från rätt nivå.

Vägen dit är dock kantad av stora praktiska svårigheter. Just det förhållandet att globaliseringen inte är ett tillstånd utan en kontinuerligt pågående process skapar problem med utgångspunkt i rättsstatens krav på tydlig befogenhetsfördelning och förutsebara regler.

Globaliseringen och de internationella beslutsprocesserna aktualiserar demokratiska principfrågor som i grunden är desamma oavsett politisk nivå. Den centrala frågan gäller förhållandet mellan globalisering och demokrati, det vill säga vad maktförskjutningarna innebär ur demokratisk synvinkel, vilken inverkan globaliseringen har på den nationellt baserade demokratins villkor och på politikens möjligheter och begränsningar. Utmaningen är att precisera en global demokratimodell som tillgodoser kombinationen av medborgarstyrelse, rättsstat och handlingskraft. Därmed tar vi upp och utvecklar ett viktigt tema i 1997 års demokratirådsrapport, Demokrati över gränser.

Hittills har forskningen på området till viss del hämmats av inomakademiska revirgränser. Studiet av internationella relationer har bildat ett eget reservat. Demokratiforskare har ägnat sig mycket åt kommuner och parlament, men föga åt vad som tilldrar sig utanför nationsgränsen.

På senare tid har det dock ägt rum ömsesidigt givande möten mellan de olika specialdisciplinerna. Forskningen om den internationella politikens villkor ger nya infallsvinklar för studiet av demokratins problem. På motsvarande sätt kan demokratiteori ge impulser till forskningen om politikens gränsöverskridande processer och strukturer.

Denna rapport bygger på den rika och snabbt växande litteraturen om demokrati och globalisering. För att inte tynga texten med utförliga noter och litteraturhänvisningar har vi samlat hänvisningarna till annan forskning och tips för vidare läsning i en särskild avdelning i slutet av rapporten.

2 Politiker utan gränser

Även om demokratiska organisationer har vissa gemensamma grunddrag råder det en enorm variationsrikedom i sättet att praktiskt organisera den demokratiska processen. Särskilt påfallande är skillnaden mellan stora och små politiska system. Liksom näringslivet rymmer en spännvidd mellan småföretag och multinationella storkoncerner är demokratin annorlunda organiserad i en isländsk landsbygdskommun än i en federal jättestat som USA.

Det finns en inneboende spänning mellan storlek och demokrati. Själva omfånget av ett politiskt system påverkar folkstyrelsens funktionssätt. Statsvetenskapliga forskare har undersökt om det finns några systematiska skillnader mellan små och stora system. Den centrala frågan är om folkstyrelsen trivs bättre i små, avgränsade miljöer. ”Small is beautiful” är en hypotes som i olika varianter framförts i debatten om det goda styrelsesättet.

Den mest omsorgsfulla prövningen av teorierna om ett samband mellan storlek och demokrati har utförts av Robert Dahl och Edward Tufte. Efter att ha gått igenom tillgängliga fakta kommer de fram till slutsatsen att det inte finns några entydiga kvalitetsskillnader.

Det betyder nu ingalunda att storleken helt skulle sakna betydelse. Tvärtom visar det sig att vissa aspekter av demokratin fungerar bättre i små samhällen, men att andra demokratiska värden lättare kan förverkligas i stora system.

Små och homogena samhällen ger bättre förutsättningar att utveckla personliga band och nära sociala kontakter. Enligt äldre föreställningar fordrade demokratin likartade livsmönster och uppfattningar. Den lilla enheten blev också den naturliga. De stora samhällenas fördel ligger i mångfalden och variationsrikedomen. Trycket mot konformism blir inte lika starkt och den individuella friheten gynnas. Stora och komplexa system kännetecknas av pluralism, specialisering och maktdelning.

Mindre stater fungerar därför i vissa avseenden annorlunda än större. Federationer är för det mesta stora stater som har en tydlig och konstitutionellt reglerad maktdelning mellan olika politiska institutioner och beslutsnivåer.

Geografisk distans behöver inte sammanfalla med politiska avstånd. Lokal demokrati har sina obestridliga fördelar, men rent principiellt kan stora enheter vara minst lika demokratiska som små. Väljarna i en mångmiljonrepublik kan vid ett presidentval ha större möjligheter att utkräva ansvar av den politiska ledningen än vad invånarna har i ett litet svenskt landsting.

Undersökningarna om sambandet mellan storlek och demokrati har stort principiellt intresse. De visar att idén om global demokrati inte kan dömas ut på förhand. Det finns inga vetenskapliga argument, vare sig teoretiska eller empiriska, som säger att det skulle vara omöjligt att konstruera demokratiska styrelseformer på övernationell nivå.

Forskningsresultaten visar dock att en demokrati grundad på en större territoriell bas än de nuvarande staterna med all sannolikhet måste organiseras på delvis nya sätt. Demokratins traditionella organisationsformer, främst kommuner och stater, kan ge viktiga erfarenheter, men kan svårligen kopieras. Samhällsteorin befinner sig här på ny och till stora delar okänd mark.

Demokratiforskningen har väckt frågan om det är möjligt att genomföra en global eller transnationell demokrati bortom nationalstaten. I ett historiskt perspektiv handlar det om demokratins tredje omvandlingsfas.

Demokratins första era hade den grekiska stadsstaten som ursprung och förebild. Det var den småskaliga demokratin, anpassad för byn eller staden. Ända fram till upplysningstiden framstod denna tolkning av demokratin som den enda möjliga. Jean-Jacques Rousseau stod för en kollektivistisk demokratisyn och oroade sig för möjligheterna att tillgodose allmänviljan i dåtidens Genève, som då endast hade omkring 30 000 invånare.

Den andra etappen i demokratins levnadsbana inleddes med franska revolutionen och den amerikanska självständighetsförklaringen. Republiken kom nu att betraktas som demokratins naturliga hemvist. Under nationalismens epok blev nationsbyggande och demokratisering delar av samma projekt. Vår egen tids

demokratiuppfattning är alltjämt färgad av denna föreställning. ”We the people”, börjar den amerikanska författningen och i den svenska regeringsformens inledningsmening finns markeringen att det är all offentlig makt *i Sverige* som utgår från folket.

Som många påpekat, inte minst den tidigare citerade Robert Dahl, kan dagens situation karaktäriseras som en inledning till demokratins tredje omvandling. Den stora utmaningen är att finna fungerande former även för en övernationell, global demokrati.

Demokratin har gått från stadsstat till nationalstat och därigenom fått ett alltmer vidsträckt territorium som bas för åsiktsbildning och representativa institutioner. Banden mellan väljare och valda har blivit alltmer indirekta. Samtidens utmaning är att utveckla den övernationella demokratin, att skapa strukturer som möjliggör folkstyrelse och demokratisk kontroll även på global nivå och i framväxande makroregionala politiska system med flera hundra miljoner invånare.

Flernivådemokrati

Slutsatsen att det inte finns någon idealisk storlek för demokratin får en viktig konsekvens. Lokal, regional, nationell, europeisk eller global nivå utgör inte konkurrerande alternativ utan kompletterar varandra. Utvecklingen går i riktning mot flernivådemokrati, en kombination av demokratiska samfälligheter av olika storlek.

Flernivådemokratin kan organiseras på många skilda sätt, men man kan formulera fyra grundkrav. För det första: Demokratin fordrar tydligt definierade enheter inom vilka medborgarna kan utöva sitt självbestämmande. För det andra: Beslutsenheterna måste vara tillräckligt handlingskraftiga. För det tredje: Kravet på specialisering och ansvarsfördelning förutsätter en politisk organisation med flera territoriella nivåer. För det fjärde: En organisation med flera olika beslutsnivåer kräver samordning och kontroll.

Medborgarskapets utvidgning

Det förhållandet att demokratin i dag förverkligas parallellt på flera skilda nivåer får stor betydelse för enskilda individer, hus-

håll och företag. För inte så länge sedan var det i allt väsentligt staten som bildade ramen för den politiska maktutövningen. Krav, uppvaktningar och påtryckningsförsök riktades primärt mot statliga institutioner såsom riksdagen och regeringen. Nationellt baserade domstolar och myndigheter tolkade och tillämpade lagstiftningen.

Under lång tid framstod därmed begreppet medborgarskap som relativt okomplicerat. Den folkrättsligt definierade statstillhörigheten bestämde individens rättigheter och skyldigheter.

Särskilt folkomflyttningar och invandring har påverkat synen på medborgarskapets innebörd. Politiska och sociala rättigheter definieras inte längre enbart av nationella institutioner. Redan 1950 antog Europarådet en europeisk konvention om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna. Europakonventionen har numera införlivats i den svenska rättsordningen. Vid toppmötet i Nice 2000 proklamerade EU en stadga om de grundläggande rättigheterna. Rådet beslöt att fortsätta övervägandena om vilken formell status som stadgan skall ha.

Ett praktiskt bevis för flernivådemokratins konsekvenser är det europeiska medborgarskap som numera blivit verklighet inom EU. Genom Maastrichtfördraget infördes ett unionsmedborgarskap. Varje person som är medborgare i en medlemsstat är också unionsmedborgare. Det är klart utsagt att unionsmedborgarskapet skall komplettera och inte ersätta det nationella medborgarskapet. Flernivådemokratins parallellt existerande rättighetssystem kommer här tydligt till uttryck.

En första del av unionsmedborgarskapet gäller rätten att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier. Varje medborgare i något av EU:s femton medlemsländer har i princip rätt att vistas i de andra medlemsländerna, oberoende av yrke och sociala eller ekonomiska förhållanden. Det finns dock vissa villkor och begränsningar, exempelvis krav på ekonomi och sjukförsäkring för studerande, pensionärer och icke yrkesverksamma.

Som Europamedborgare har man också rösträtt och valbarhet vid kommunala val och val till Europaparlamentet i den medlemsstat där man är bosatt. Den svenska lagstiftningen har numera ändrats så att kravet på tre års bosättning tagits bort. Medbor-

gare i någon av EU:s medlemsstater, det vill säga unionsmedborgare, samt medborgare i Island eller Norge som fyller 18 år senast på valdagen och är folkbokförda i landet har rösträtt vid val till landstings- och kommunfullmäktige.

Unionsmedborgare åtnjuter dessutom rätt till skydd av andra medlemsstaters diplomatiska eller konsulära myndigheter, inom ett tredje lands territorium där den medlemsstat som medborgaren kommer ifrån inte är representerad.

Ytterligare en del av unionsmedborgarskapet gäller rätten att göra framställningar till Europaparlamentet och att vända sig till den europeiska ombudsmannen.

Genom Amsterdamfördraget tillades en ny rättighet. Alla unionsmedborgare kan skriva till Europaparlamentet, rådet, kommissionen, domstolen, revisionsrätten, ekonomiska och sociala kommittén, regionkommittén eller till ombudsmannen på något av de officiella språken och erhålla ett svar skrivet på samma språk.

Ännu så länge utgör det europeiska medborgarskapet endast en relativt begränsad del av den samlade uppsättning rättigheter som dagens medborgare åtnjuter. Inte desto mindre innebär det en stor principiell nyhet. Övernationella institutioner kan reglera och upprätthålla rättigheter för enskilda individer. Därmed finns det i dag ett embryo till rättigheter med ännu större geografisk räckvidd, ytterst till ett världsmedborgarskap.

Parallell demokratisering

Försöken att förnya och förstärka demokratin kan inte längre koncentreras till en enda territoriell nivå. En samlad demokratipolitik måste inte bara inriktas på att få till stånd en fungerande maktfördelning mellan de olika territoriella enheterna, utan också beakta de speciella förutsättningarna för global, europeisk, nationell, regional och lokal demokrati.

Utvecklingen av global och övernationell demokrati kan äga rum parallellt med initiativ att förstärka den lokala och regionala demokratin. Erfarenheterna hittills är inte entydiga och åtminstone på kort sikt förefaller de regionala demokrativinsterna ha varit obetydliga. En lösning som förts fram i debatten är det dras-

tiska förslaget att helt avskaffa landstingen. Landstingens demokratiproblem skulle därigenom försvinna så att säga av sig självt.

Problemet är att det av allt att döma kommer att kvarstå ett behov av något slag av politiska institutioner på regional nivå. Inte minst signalerna från den nya ekonomiska geografin pekar på betydelsen av starka regionala kluster och utvecklingsblock. Frågorna om regionernas styrelse och demokratiska förankring verkar dömda att stanna kvar på dagordningen.

Också när det gäller riksnivån har en del debattörer varit inne på tankegången att demokratiproblemet skulle upplösas genom själva fundamentets upplösning. Även denna nya variant av tanken på statens bortvittrande rymmer starka historiedeterministiska inslag. Den traditionella nationalstaten skulle vara dömd att tyna bort, klämd mellan globaliseringens och decentraliseringens obönhörliga krafter.

Men den statliga centralmakten förefaller, åtminstone under överblickbar tid, behålla sin motståndskraft och ryktena om dess söndervittring och hädanfärd framstår som betydligt överdrivna. Statsmaktens uppgifter förändras, men staten kan alltjämt spela en viktig roll som medlingsinstans mellan politik på lokal, regional, nationell och internationell nivå. Det kan rent av ligga i statens intresse att delegera befogenheter både nedåt och uppåt, eftersom staten i åtskilliga fall är för stor för de små problemen och för liten för de stora.

Gränsöverskridande kommuner

Flernivådemokratin innebär inte bara att förutsättningarna för politiskt beslutsfattande förändras. Kommunernas och landstingens engagemang över riksgränsen har expanderat starkt under det senaste årtiondet. Flera faktorer förklarar denna ökande aktivitet. Utvecklingen i de baltiska länderna och i Öst- och Centraleuropa har varit en viktig omständighet, liksom Sveriges EU-medlemskap.

Både EU och Europarådet har lagt större vikt vid den lokala självstyrelsen. Genom regionkommittén har svenska kommuner och landsting fått reguljär representation i ett av EU:s beredningsorgan. Europarådets kommunalkongress har också gett svenska

självstyrelseorgan en roll på den europeiska scenen. De europeiska kommunförbunden samverkar med sina motsvarigheter i EU-länderna och Central- och Östeuropa. Kommunförbunden har dessutom en världsomspännande organisation.

Flertalet kommuner och landsting har under senare delen av 1990-talet antagit, eller håller på att utarbeta, strategier för sitt internationella arbete. Dessa programdokument är oftast inriktade på EU-frågor, regionala utvecklingsfrågor och uppbyggandet av en generell internationell kompetens.

Inom ramen för EU-samarbetet deltar kommuner och landsting i olika slags regionala samverkansprojekt. I dag är nästan alla svenska kommuner representerade i Bryssel genom något organ för interregional samverkan, till exempel regionkontoren för West Sweden, Sydsam, East Sweden, North Sweden, Central Sweden och Stockholmsregionen. Dessa lobbyorganisationer är främst inriktade på att söka bidrag från EU:s många stödprogram.

Kommunerna och landstingen kan i dag söka medel för internationell samverkan ur en lång rad fonder och program; figur 2.1 visar utbudet våren 2001. För programperioden 2000–2006 kommer omkring 19 miljarder kronor att finnas tillgängliga från strukturfonderna inom tre olika mål och fyra gemenskapsinitiativ i Sverige. Interreg är det största gemenskapsinitiativet och handlar om att utveckla samarbete över nationsgränserna. Det övergripande målet är att se till att nationella gränser inte utgör hinder för utveckling och integration i Europa. En stor del av initiativet avser gränsregionalt samarbete.

Kommunernas gränssamarbete sker än så länge framför allt inom Norden. Det finns redan en rad överenskommelser om kommunalt samarbete över nordiska riksgränser. Samarbetet sker vanligen i fasta former, huvudsakligen i kommittéer, men också genom stiftelser, ekonomiska föreningar eller aktiebolag. Ett exempel på ett omfattande samarbete över riksgränsen mellan två kommuner är samarbetet mellan Haparanda och finska Torneå.

Även på kontinenten har det kommunala samarbetet över gränserna ökat kraftigt under senare år. Ett pionjärområde var det så kallade Regio i skärningspunkten mellan Schweiz, Tyskland och Frankrike. Ett annat var Alpe-Adria som inbegrep delar

Figur 2.1 Fonder och program för kommuner och landsting våren 2001

Aids – hälsovård
Altener II – energi
Asia-Urbs – samarbete
Carnot – energi
Cancer – hälsovård
Demokrati och mänskliga rättigheter
Ecos-Ouverture
Europeiska flyktingfonden
Europeiska året för språk 2001
Hälsofrämjande åtgärder
Hälsoövervakning
IMS-intelligenta tillverkningssystem
IST-Teknik för industrisamhället
Kultur 2000
Leonardo da Vinci – experter
Leonardo da Vinci – yrkesutbildning
Life III – miljö
Miljörelaterade sjukdomar
Narkotikamissbruk
Personskador
Phare Small Project Fund
Räddningstjänsten
Save II – energi
Sidas vänortsmedel
Sokrates – utbildning
Strukturfonder
Stöd till rehabilitationscenter för tortyroffer
Sällsynta sjukdomar
Tacis City Twinning
Tacis SPF – gränsöverskridande samarbete
Tacis Micro Projects
TEN-telecom – IT
TEN-telecom 2000/2 – IT
Transport, säkerhet och rörlighet
Ungdom för Europa
Volontärtjänst – ungdomar
Vänort 2001
Vänortsverksamhet
Återvändande till Bosnien och Hercegovina
Östersjömiljarden

Källa: Landstingsförbundet och Svenska Kommunförbundet, februari 2001

av Jugoslavien och därmed för första gången förenade regioner i länder med olika samhällsskick. Många projekt har vuxit fram i det nya Östeuropa, till exempel ett triangelsamarbete mellan den ryska Pskovregionen och regioner i Estland och Lettland. En hel del av projekten har åtminstone inledningsvis mötts med betydande skepsis i berörda huvudstäder. Numera erkänns dock stora fördelar med dessa kontakter, och övergripande regler för det gränsöverskridande regionala samarbetet har infogats i en Europarådskonvention.

Samarbetet mellan länderna kring Östersjön blir alltmer intensivt inom olika sektorer och på olika samhällsnivåer. Häri ingår till exempel att främja säkerhet och demokrati, stimulera marknadsekonomin, bekämpa kriminalitet och att värna om den gemensamma miljön. Den lokala och regionala nivån har fått en särskilt viktig roll i samarbetet i Östersjöregionen. Flertalet svenska kommuner och landsting är numera engagerade i en sådan samverkan. Genom utvidgningen av EU kommer många sådana projekt att kunna genomföras inom ramen för EU:s fonder och program. Det finns i dag flera olika slags organisationer för samarbete inom Östersjöregionen, både kring strategiska frågor för hela Östersjöregionen och i konkreta samverkansprojekt.

Kontakterna mellan svenska kommuner och utländska vänorter har en lång tradition. Efter förändringarna i Östeuropa har det lokala och regionala samarbetet både utvidgats och fördjupats. Utöver kulturutbyten förekommer gemensamma projekt om exempelvis miljö, förvaltning, utbildning, sociala frågor och turism. Svenska kommuner har för närvarande omkring tusen utländska vänorter.

Alla svenska landsting har numera samarbete med Estland, Lettland, Litauen, Polen och nordvästra Ryssland. Det gäller bland annat regional utveckling, planering, trafikfrågor, demokratiutveckling samt samarbete inom hälso- och sjukvårdsområdet.

Kommunernas och landstingens internationella kontakter innebär att det har utvecklats ett nytt slags samarbetsmönster. Därmed händer det allt oftare att centralmakten i huvudstäderna kringgås vid kontakter med kommuner och regioner i andra länder. Sådana horisontella länkar är kanske det allra tydligaste tecknet på nya slags relationer som varken kan beskrivas som

mellanstatliga eller överstatliga. I litteraturen används stundom samlingsbenämningen transregionalism.

Den nya diplomatin

Den globaliserade politikens ökande komplexitet leder till stora förändringar i de internationella kontakterna. Den innebär att det finns ett behov av nytänkande i både politik och förvaltning. Globaliseringen, inte minst de förändrade förutsättningarna för långväga kommunikation, förändrar diplomatins arbetsmetoder och organisationsformer.

Den förändrade synen på diplomati får även konsekvenser för det teoretiska studiet av politik, det vill säga statsvetenskapen och dess olika delar och analysperspektiv. Vad som benämns den realistiska teoritraditionen är inte bara ”statisk” i bemärkelsen att den nästan uteslutande fokuserar på staterna, utan även genom att den underskattar de förändringar som äger rum i världspolitiken. Inriktningen har ett i grunden pessimistiskt, för att inte säga cyniskt, synsätt på relationer mellan enskilda individer, folk och suveräna stater, vilka brukar behandlas som om de vore närmast allsmäktiga.

Även om internationellt samarbete och kollektiva säkerhetsgemenskaper ofta visat sina begränsningar, till följd av realpolitik och kolliderande nationella intressen, innebär det inte att sådana lösningar är dömda till evigt misslyckande. Risken för att bli beskyllda för att vara naiva idealister har inte hindrat debattörer att bidra med förslag om en demokratisering av utrikespolitiken och den internationella politiken.

När den ”nya diplomatin” började formuleras i samband med första världskriget, inför den nya världsordning som väntade, stod kraven på en demokratisering av den internationella politiken och av utrikespolitiken i förgrunden. En av de praktiska rekommendationerna var att upprätta internationella organisationer som fora för mellanstatligt utbyte och umgänge. En annan åtgärd var att försöka stärka möjligheterna till offentlig insyn i och kontroll av diplomaternas förehavanden och själva innehållet i de utrikespolitiska besluten.

Vid samma tidpunkt genomgick de västeuropeiska staterna, däribland Sverige, en demokratisering genom parlamentarism, rösträttsreformer och erkännandet av medborgerliga fri- och rättigheter. I samband med denna demokratisering var det också naturligt att väcka frågan om rekryteringen av diplomater, eftersom dessa ofta kom från samhällets mer privilegierade grupper, inte sällan från adelsfamiljer. Ett annat diskussionsämne var hur vidsträckt den offentliga politiken skulle vara. Då staterna efter hand tog på sig allt fler funktioner, utöver nattväktarstatens främsta uppgift att tillgodose den inre och yttre säkerheten, lades grunden för att allt fler politikområden kom in i den internationella politikens domäner. Den nya diplomatin avsåg således såväl frågorna på diplomatins dagordning som diplomatins strukturer, processer och aktörer.

När man i dag talar om demokratisering av utrikespolitiken och om behovet av större öppenhet och delaktighet i de internationella beslutsprocesserna, exempelvis inom ramen för Världshandelsorganisationen (WTO), Världsbanken och Europeiska unionen, förbises ofta denna historiska linje. Efter första världskriget var det Nationernas förbund som stod i blickpunkten. En av dess främsta förkämpar var den amerikanske presidenten Woodrow Wilson.

Förslaget om Nationernas förbund var den fjortonde och sista punkten i Wilsons tal i januari 1918. Den allra första punkten handlade just om öppen diplomati. Wilson talade om ”öppna fredsöverenskommelser, tillkomna på öppet sätt” (”open covenants of peace, openly arrived at”). Denna princip blev dock snabbt åsidosatt vid fredsförhandlingarna i Versailles 1919, där en sjuklig Wilson själv var en centralgestalt. Det kan tilläggas att Wilson aldrig fick med USA i Nationernas förbund, eftersom senaten satte sig emot.

Den idealistiske Wilson hade ambitionen att ”trygga världen för demokratin” (”make the world safe for democracy”). Han byggde därvidlag vidare på tanken om att demokratier har ett fredligare förhållningssätt och inte krigar med varandra. Denna tanke har kommit att kallas för den demokratiska, eller liberala, freden.

Wilsonianismen, som utgör en variant av liberal internationa-

lism, gick alltså ut på att man bör eftersträva en demokratiserad utrikespolitik. Udden riktades mot hemlighetsmakeriet i diplomatin och uppgörelserna mellan enskilda stater, bilateralt eller inom ramen för olika slags allianser. Dessa strävanden välkomnades av den västeuropeiska demokratirörelsen och reformistiska krafter, som just efterlyste en mer demokratisk världsordning. Ett annat krav gällde en världsregering som ett slags central myndighet och alternativ till stormakternas maktbalanspolitik. Likaså framfördes krav på en universell folkrätt och på folkens självbestämmande.

I Sverige slöt socialdemokraternas ledare Hjalmar Branting upp bakom Wilsons idéer: ”Wilson har med sina 14 punkter försökt åstadkomma en andlig revolution mitt i den kapitalistiska världens krets av statsmän och politiker. Han har proklamerat rätten i stället för den starkares rätt. Hans planer syfta till en organisation av världen på nya grundvalar, samlande folken i en högre organisation och förebyggande alla försök från enskilda stater eller nationer att åter sätta våldet i rättens ställe” (Branting 1929, s. 317).

En fråga då, liksom efter andra världskriget, var om staterna kanske snarare var problemet än lösningen för att få till stånd en stabil fred. Vid båda tillfällena bestod den naturliga motreaktionen av förslag på internationella samarbetsorgan i en eller annan form.

Utöver de mer allmänna uttrycken för demokratiseringen av Sverige tillkom några instrument för att stärka parlamentarikernas möjligheter till påverkan på utrikespolitiken. År 1921 bildades Utrikesnämnden som ett forum för samråd mellan regeringen, konungen och riksdagen i utrikespolitiska frågor av särskild vikt. I övrigt behandlades sådana frågor i sedvanlig ordning i kammaren och utskotten.

Dessutom utvidgades det parlamentariska samarbetet över nationsgränserna. Av särskild betydelse är Interparlamentariska unionen, som grundades redan 1889 och i dag har omkring 140 parlament som medlemmar. I och med globaliseringen har denna parlamentsdiplomati fått en renässans och betraktas i debatten som ett instrument för att skapa ”en mer demokratisk världsordning” genom att ”hjälpa samhället och dess enskilda medborgare

att förstå och hantera kopplingarna mellan globaliseringen och det dagliga livet och för att föra deras talan i den nationella och internationella politiken” (Johnsson 2000).

Ett allt större antal informationsvägar står öppna också för de folkvalda parlamentarikerna. Utrikesdepartementen har inte längre monopol på de internationella kontakterna. Både lokal och nationell politik håller på att få allt tydligare gränsöverskridande inslag.

Förhandlingsdemokrati

Multilaterala förhandlingar

Den multilaterala diplomatins främsta aktörer är politikerna, som åtminstone formellt och idealt fattar besluten, och tjänstemännen, som bereder samma beslut. Det är således angeläget att ställa själva beslutsfattandet och beslutsprocesserna i centrum för att kunna besvara frågan om maktförskjutningarnas betydelse. Utan tvekan fattas många viktiga politiska beslut på internationell nivå och i multilaterala former. Vi har fått nationalstater som i ökad utsträckning påverkas av vad som sker genom komplexa och ömsesidiga men ofta asymmetriska beroendeförhållanden. Dessa skapar både samarbetsmönster och konfliktytor.

Kjell Goldmann är en av de svenska statsvetare som har undersökt internationaliseringen. Han påpekar att internationella beslutsprocesser funnits lika länge som det har funnits stater och diplomater. Efter hand har emellertid några viktiga förändringar ägt rum. Det internationella beslutsfattandet har kommit att spela en allt större roll och ”det har blivit vanligare att de internationella besluten fattas multilateralt i internationella organisationer snarare än på traditionellt sätt genom bilaterala förhandlingar, och det har blivit vanligare att beslutsformerna är överstatliga och alltså att beslut kan bli bindande även för stater som motsatt sig dem; längst har denna utveckling gått i EU, men WTO är ett annat exempel” (Goldmann 1999, s. 18–19). Dessutom har området för internationellt beslutsfattande vidgats från traditionell ut-

rikespolitik till allt större delar av det som har varit inrikespolitik.

Vid internationellt beslutsfattande är konsensusprincipen regel. Det innebär att samtliga medlemsstater har vetorätt, eftersom det krävs enhällighet bakom besluten. Majoritetsprincipen tillämpas endast undantagsvis. Det är inte minst den utsträckta möjligheten att fatta beslut med kvalificerad majoritet som gör EU till en överstatlig organisation.

Oavsett beslutsprinciper kännetecknas den multilaterala diplomatin och de internationella beslutsprocesserna av ett stort mått av förhandlingar. Syftet är att lösa konflikter och bygga upp olika slags regelverk där parterna trots motstridiga intressen söker komma fram till uppgörelser som de åtminstone kan leva med.

Multilaterala förhandlingar kan pågå under lång tid, som förhandlingsrundorna i den internationella handelspolitiken, miljöpolitiken och vapenkontrollen. Det finns dock vissa skillnader mellan sätten att organisera multilaterala förhandlingar. Klimatförhandlingarna i Haag år 2000 har anförts som ett resultat av stora staters hegemonisträvanden med NGOs (icke-statliga organisationer) främst som protesterande utanförstående. I andra fall, som exempelvis förhandlingarna om Montrealavtalet om biosäkerhet, har det förekommit en mer horisontell interaktion där såväl småstater som NGOs haft en mer aktiv roll.

I den globala handelspolitiken i WTO:s regi och i den ekonomiska politiken och penningpolitiken i Världsbanken och Internationella valutafonden (IMF) är processerna mindre öppna för insyn och deltagande. Tredje världens länder är förhållandevis svagt, om ens alls, representerade vid bordet. Dessa förhållanden har gett upphov till krav på ökat och mer jämlikt demokratiskt inflytande. Sådana krav kom till uttryck i samband med de misslyckade WTO-förhandlingarna i slutet av 1999 och i flera sammanhang därefter. Det finns för övrigt också en tendens till att sociala rörelser och organisationer som Attac anordnar alternativkonferenser.

Det är långt ifrån alltid som små och stora stater står mot varandra. Snarare råder ofta betydande intressemotsättningar mellan stora stater. Koalitionernas sammansättning och förhandlingarnas genomförande och utfall är framför allt beroende av frå-

gans karaktär och av politikernas handlingsfrihet. I exempelvis jordbruksfrågor finns det ofta starka inhemska intressegrupper som begränsar detta handlingsutrymme.

Antalet icke-statliga frivilligorganisationer som är internationellt aktiva har ökat i det närmaste explosionsartat. På miljödiplomatins område finns i dag ett omfattande inslag av nätverkssamarbete mellan regeringar, miljörörelsen och dess organisationer, experter och företrädare för vetenskapen, delvis i så kallade kunskapsbaserade gemenskaper, *epistemic communities*. Därmed skapas nya frågor och nya aktörer, som samarbetar inom enskilda sektorer och funktionella områden och inte i första hand på statsterritoriella grunder.

Emellertid kan det ofta uppstå nära förhållanden mellan de icke-statliga organisationerna och staten, både politiker och tjänstemän, som kan försöka fånga in och binda upp olika NGOs. Det kan uppstå nya svårgenomträngliga järntrianglar mellan företrädare för dessa samarbetsparter. Det är således inte självklart att alla dessa NGOs främjar demokratiseringen av den internationella politiken.

Det finns i dag tecken på en tudelning av organisationslivet. Den lokala nivån separeras från den internationella. På många orter kan det finnas en relativt välutvecklad flora av aktionsgrupper och byalag. Men många av dessa lokala grupper saknar anknytning till riksomfattande organisationer. Samtidigt dyker det upp allt fler professionellt styrda organisationer som fungerar som politiska påtryckningsgrupper. Det finns tecken på att banden mellan den lokala nivån och de nationella och internationella sammanhangen där besluten fattas håller på att försvagas.

Som en följd av demokratiseringen av enskilda länder har allt fler demokratier kunnat upptas som medlemmar i olika internationella organisationer, vilka emellertid kan uppvisa påtagliga demokratiska brister. I ett bidrag till Demokratiutredningen framhåller Lars-Göran Stenelo (1999, s. 239) att det vi nu bevittnar kan vara en paradoxal situation. ”Medan en världsomspännande demokratisering reducerat politikens anonymisering i ett stort antal stater har många utvecklade demokratier hänskjutit tidigare nationella sakfrågor till övernationella beslutssystem, vilket lett till en mer sekretessomgärdad politik. De nyblivna demo-

kratierna söker också en multilateral gemenskap och detta har gett en större öppenhet i relationerna mellan de nya och de etablerade demokratierna, även om många överstatliga arrangemang således omfattar organisatoriska strukturer och beslutssystem som i jämförelse med de nationella demokratierna är betydligt mindre transparenta.”

I takt med den tilltagande globaliseringen är ett av samtidens allra största och mest angelägna demokratiproblem hur de internationella besluts- och förvaltningssystemen – vanligtvis i form av multilaterala förhandlingar och beredningar och i förbindelse med internationella organisationer – kan förändras för att tillgodose grundläggande demokratinormer. Det handlar då om att på ett eller annat sätt öppna dessa system för insyn och för ett bredare medborgerligt deltagande så att de inte endast blir en angelägenhet för politiska och administrativa eliter. Det gäller inte enbart den representativa demokratins institutioner och procedurer, utan även mer direkta uttryck för politiskt deltagande, såväl själva mobiliseringen som de konkreta kraven på politikens innehåll.

Det går knappast att demokratisera den multilaterala diplomatin genom att kopiera och överföra nationella erfarenheter till global nivå. Den globaliserade politiken saknar ofta institutionell form och en tydlig territoriell organisatorisk hemvist. Besluten är avlägsna och svåra att sätta under politisk kontroll. En ”demokratisk multilateralism” är långt ifrån självklar bara för att de samarbetande staterna är demokratier.

Växande öar av ordning

På olika områden förekommer så kallade internationella regimer, som brukar definieras som en samling regler, normer, principer och procedurer kring vilka aktörers förväntningar konvergerar i ett givet sakfrågeområde. Utgångspunkten är en bild av världssystemet som anarki. Internationella regimer brukar beskrivas som öar av ordning i oordningens hav. Visserligen saknas det en central auktoritet i världspolitiken, men bilden är i långa stycken missvisande. I en global demokrati är perspektivet omvänt. Det är ordning snarare än anarki som blivit regel i stora delar av dagens globala system.

Det förekommer i dag många olika slags globala och transnationella nätverk: administrativa, politiska, ekonomiska och sociala. Flertalet sådana gemenskaper är inriktade på att påverka politiken inom enskilda sektorer och politikområden. Därmed uppstår komplexa påverkansstrukturer och möjlighetsstrukturer. Både regeringar och intresseorganisationer får nya sätt att påverka de politiska beslutsprocesserna.

Men de globala och europiska förhandlingsnätverken leder till problem med gränsdragningar mellan offentligt och privat. Viktiga frågor avgörs som ett resultat av informella beslutsprocesser och av aktörer som kan befinna sig långt från medborgarna. I förhandlingsdemokratin och den fördjupade förhandlingsekonomin får effektiviteten ofta företräde framför medborgarstyrelsen. Den offentliga politiska organisationen legitimeras genom dess resultat snarare än genom deltagandet vid åsiktsbildningen och politikutformningen.

Den internationella förhandlingsdemokratin uppfyller i dag sällan de villkor som brukar tillämpas på lokal eller nationell demokrati. Men medborgarperspektiv, deltagande och ansvarsutkrävande måste vara vägledande krav för demokrati på samtliga nivåer. Ett grundkrav blir därför att de lösningar som prövas uppfyller demokratins villkor.

Den schematiska bilden har i verkligheten åtskilliga nyanser. All inrikespolitik utspelar sig inte i offentlighetens ljus. Den svenska modellens kompromisskultur innebär att många beslut i praktiken fattas under slutna förhandlingar mellan ett fåtal centrala aktörer på elitnivå. Den globala politiken innehåller också ett element av öppenhet. Även om utvecklingen är långsam ökar insynen i EU:s beslutsprocesser.

Men huvudbilden är alltjämt giltig. Många utvecklade demokratier har hänskjutit tidigare nationella sakfrågor till övernationella beslutssystem, något som lett till en mer sekretessomgärdad politik. Förhandlingsinslaget i svensk politik har förstärkts med EU-inträdet och den ökande mängden av övernationella beslutsprocesser har lett till perioder av politisk tystnad. Hur skall internationalisering och demokrati då kunna förenas?

Demokratins ideal fordrar en förening av förhandlingar och öppenhet. Det är förvisso så att dagens internationaliserade be-

slutsfattande långt ifrån uppfyller detta krav och det finns illavarslande tecken som tyder på att utvecklingen går i motsatt riktning. Desto större blir behovet av en diskussion om vilka förändringar när det gäller institutioner, beslutsregler och arbetsformer som krävs för att idealet skall kunna förverkligas. Det är utrikespolitikens och diplomatins värld som måste anpassa sig till demokratins teori och inte tvärtom.

Global normgivning

Förutsebara spelregler underlättar relationerna mellan offentliga och privata aktörer. För att möta den ekonomiska globaliseringen uppstår därmed olika krav på global politisk reglering. Allt fler regler och lagar har också sin grund i internationella konventioner och fördrag.

Sättet att förhandla fram och fatta beslut om dessa internationella normer aktualiserar ett stort politiskt legitimitetsproblem. För att medborgare och företag skall förstå och acceptera tvingande normer måste berednings- och beslutsprocessen uppfylla demokratins grundkrav.

Några viktiga förutsättningar är dokumentation och insyn. De politiskt förtroendevalda måste kunna ge hållbara argument till varför beslutsmakt flyttats från nationella beslutsarenor till internationella. Det gäller därvid framför allt att visa hur den aktuella frågan är av gränsöverskridande, transnationell karaktär.

De internationella förvaltningstjänstemännen är framträdande i den globala regleringen och multilaterala diplomatin. Deras makt kan vara betydande genom deras informationsövertag och de politiska roller som de många gånger spelar. Information och informationsutbyte är avgörande maktresurser i de internationella beslutsprocesserna och förhandlingsnätverken.

I och med den informella organiseringen blir nätverken mellan tjänstemän på olika nivåer svåra att ringa in. Makten anonymiseras därmed och avståndet mellan makt och ansvar tenderar att öka eftersom det blir svårare att avgöra vem som har den avgörande kontrollen.

De internationella förvaltningstjänstemännen utgör emellertid i sig inte ett demokratiproblem om de i behörig ordning har dele-

gerats uppdraget att bereda politiska beslut och om det finns möjligheter att följa upp och utvärdera besluten i demokratisk ordning. I detta avseende är problemet snarare ett byråkratiskt underskott. Tjänstemännen i internationella myndigheter måste ha tillräckliga administrativa och ekonomiska resurser för att kunna fullgöra de komplexa och växande uppgifterna på ett effektivt sätt. Om den administrativa kapaciteten är otillräcklig ökar sårbarheten för externa påtryckningar, exempelvis från lobbyister som företräder kapitalstarka intressen.

Delegeringen till oberoende regleringsorgan och kommittéer kan ha just som syfte att isolera policyprocesserna från trycket från en inhemsk opinion och politik. Likväl blir delegeringskedjorna allt längre och svårare att överblicka och kontrollera. Olika system för flernivåstyrning kan bidra till ökat deltagande och större öppenhet, men kan samtidigt göra ansvaret otydligt och därmed göra det svårt att skilja ut vem som kan ställas till svars.

Politikerna har många gånger svårt att hantera frågorna och hamnar ofta i en beroendeställning till olika experter. Globaliseringen och den ökade tilliten till expertkunskap tycks gå hand i hand, eftersom avstånden krymper samtidigt som problemen tenderar att bli mer komplexa. Det finns heller inte någon världsregering som på legitim grund kan utfärda direktiv som gäller överallt i hela världen. Det svårbemästrade demokratiska problemet är att ingen kan ställas till ansvar.

Det finns därför anledning att öppna de internationella beslutsprocesserna för ökat deltagande och större insyn och att stärka och förnya metoderna för parlamentarisk förankring. Eftersom komplexiteten och de informella beslutsvägarnas betydelse har ökat och politikens tempo har höjts framstår riksdagens traditionella arbetsformer och kontrollmetoder som alltmer otidsenliga.

Hittills har det varit regeringsmakten som stärkt sin ställning genom tillgången till information och förhandlingsnätverken, både de formella och informella. Det är inte alltid klart vem som faktiskt påverkar innehållet i besluten och i vilken utsträckning det förekommer en parlamentarisk förankring värd namnet.

Att politiska frågor har en internationell dimension är numera regel snarare än undantag. Ett anmärkningsvärt exempel är väl-

färdspolitiken, som politikerna tidigare nästan undantagslöst behandlade som en nationell fråga. Även säkerhetspolitik och penningpolitik har tills helt nyligen förknippats med den nationellt baserade staten. Detsamma gäller upprätthållandet av lag och ordning, där det internationella samarbetet mot brottslighet i alla dess varianter har ökat avsevärt genom exempelvis Interpol och Europol.

Inom vissa områden har internationell samordning blivit en del av politikens vardag. Inom OECD utarbetas jämförelser som ger upphov till ett grupptryck och därmed i praktiken blir normbildande. Ett exempel är de åtgärder om vidtagits för att möta problemet med *tax havens*, skatteparadis för penningtvättare och skattesmitare. Ett annat exempel är Internationella arbetsorganisationen (ILO), som har till uppgift att främja arbets- och levnadsvillkor för löntagare världen över.

Ett annat aktuellt exempel på globala regleringssträvanden är förslaget om att öka stabiliteten i det monetära systemet för att undvika en upprepning av 1997 års Asienkris, som med all önskvärd tydlighet visade på globaliseringens effekter. Det fanns ingen internationell regleringsinstans som förmådde hantera situationen. Erfarenheterna föranledde en genomgång av möjliga åtgärder inom såväl IMF som Internationella regleringsbanken (Bank for International Settlements, BIS), vilka har till uppgift att övervaka de globala finansiella transaktionerna.

Den ekonomiska globaliseringen kan både befrämjas och begränsas genom politiska beslut. För att kunna påverka utvecklingen måste politikerna, liksom företrädare för arbetsmarknadens parter, själva uppträda över gränserna och samverka med andra politiska aktörer. Därmed bidrar den ekonomiska globaliseringen till en förstärkt politisk globalisering. Processerna skapar en inre dynamik. Problemet är att demokratins globalisering släpar efter.

Partipolitik över gränserna

I takt med att de internationella beslutsprocesserna utsträcks till allt fler områden skapas ett allt större behov av politisk samordning. Ett betydelsefullt exempel är de transnationella partinät-

verk som uppstår inom ramen för partiinternationaler och de framväxande europeiska politiska partierna. Äldst av partinätverken är socialistinternationalen. Alla stora ideologiska riktningar har numera organisationer på världsnivå, men det mest intensiva samarbetet sker inom EU där flera partier ofta samarbetar i samma gruppering, till exempel de svenska moderaterna och kristdemokraterna i Europeiska folkpartiet och folkpartiet och centerpartiet i Europaparlamentets liberala grupp (ELDR).

Möten bland partiledare och regeringschefer äger kontinuerligt rum inom dessa organisationer. Dessutom träffas regelbundet regeringschefernas personliga ombud, så kallade sherpas, uppkallade efter den tibetanska folkgrupp som vägleder bergsklättrare upp mot de höga höjderna. Toppmöten i exempelvis kretsen av medlemsländer i EU och G8 brukar numera regelmässigt förberedas av dessa sherpas, som blivit ännu ett exotiskt inslag i den internationella maktens allt tätare nätverk.

I partiinternationalerna har diskussionsämnena på senare år naturligt nog ofta just handlat om globalisering. De politiska deklarationerna på denna nivå tenderar emellertid att bli tämligen urvattnade och den politiska betydelsen begränsad. Däremot har grunden lagts för en långtgående och politisk samordning inom ramen för den europeiska regionala integrationen, som i sig har stor inverkan på de enskilda staterna och deras faktiska självständighet på olika områden.

Det handlar i första hand om ett mellanstatligt förfarande, eftersom frågorna hanteras regeringskanslierna sinsemellan och mellan regeringscheferna och deras nära förtrogna. Ofta gör tidspressen och mängden dokument att det inte finns någon annan möjlighet än att ta direkta kontakter mellan de nationella regeringarna, antingen bilateralt eller multilateralt. Inte desto mindre kan de transnationella partinätverken komma till pass som informationsförmedlare och samordningsmekanismer.

Termen transnationalisering brukar användas för samverkan över territorialstatens gränser, varvid åtminstone en aktör är icke-statlig och därmed åtminstone i formell mening står fri från en regering. Ett annat sätt att uttrycka saken är att dessa aktörer inte är suveränitetsbundna, åtminstone inte i teorin. De står alltså inte i ett beroendeförhållande till den nationella suveräniteten

och kan därför vara mer öppna för andra intressen än de strikt nationella.

Man kan emellertid inte bortse från att politiska partier kan gå det nationella intressets ärenden och träda i den officiella utrikespolitikens tjänst som statens förlängda arm. I så fall handlar det inte om en ideologisk, transnationell gemenskap, utan snarare om en nationellt förankrad partidiplomati. Partier i regeringsställning har nära anknytning till statsapparaten.

De politiska partierna bildar transnationella allianser grundade på likartade föreställningar och övertygelser. Den internationella litteraturen talar om *advocacy coalitions*. Partierna är därvid exempel på sammanlänkande aktörer, vilka överskrider olika nivåer. De kontakter som etablerats mellan partier och partigrupperingar erbjuder kanaler, *back channels*, för att sätta dagordningen och utöva transnationellt inflytande.

Gränsöverskridande nätverk kan vara flexibla och tas i anspråk för politisk samordning och maktutövning. Inom partiorganisationerna på europeisk nivå träffas företrädare för enskilda medlemspartier informellt för att stämma av gemensamma åsikter. Samordningen i de informella och politiska nätverk som utvecklats har ofta visat sig vara effektiv.

I ett demokratiperspektiv är partiernas gränsöverskridande nätverksbyggande inte helt enkelt att bedöma. Ju större politisk relevans, desto mer slutna tenderar nätverken att vara. Det är en begränsad, om än växande, krets av parlamentariker och partiaktiva som medverkar i de informella nätverken.

De transnationella partinätverken innebär att de partiledare som också är regeringschefer eller som innehar andra regeringsposter kan bilda en inre krets. Ibland träffas de utan att ens deras närmaste rådgivare är närvarande. Ofta efterlämnar de inte någon som helst, eller endast knapphändig, dokumentation.

Den traditionella utrikesförvaltningen kan på detta sätt ställas åt sidan av toppolitikernas personliga brödraskap. Männen är åtminstone numerärt dominerande i dessa informella nätverk. Det är både bokstavligt och bildligt motiverat att tala om *old boys networks.*

Åsikter och perspektiv formas i allt högre grad i sådana sammanhang. Partidiplomatin skapar likartade språkbruk och syn-

sätt som genom idéspridning tenderar att leda till en allmän politisk konvergens över nationsgränserna. Demokratiproblem kan uppstå om beslutsmakten i allt större utsträckning flyttar in i sådana gränsöverskridande nätverk. De informella beslutsprocesserna frikopplas då från den representativa demokratins institutioner, vilket försvårar möjligheterna till insyn och ansvarsutkrävande.

De ökande partipolitiska kontakterna över gränserna kan emellertid också leda till vinster från demokratisynpunkt. Partidiplomatin är ett tecken på att vardagspolitiken blir alltmer gränsöverskridande. Folkvalda politiker kan återta en del av den politiska initiativmakt som annars riskerar att hamna hos anonyma tjänstemän. Underlaget för europeiska och internationella beslut kan därmed breddas från snävt tekniska och administrativa argument till en mer omfattande ideologisk och principiell debatt.

Under förutsättning att de politiska partierna också engagerar partiernas aktiva medlemmar i de internationella kontakterna, och att partierna förmår att bidra till det offentliga samtalet i sina hemländer, skulle folkstyrelsen kunna stärkas. Partidiplomatin kan på sikt bidra till att levandegöra politikens internationalisering för den stora allmänheten.

Ännu så länge finns det stora luckor när det gäller de europeiska partiernas närvaro i den dagspolitiska debatten, och de nationella parlamenten vakar stundom alltför ängsligt över sina gamla debattprivilegier. Men den pågående utvecklingen erbjuder stora möjligheter för öppna och nytänkande partier att inte bara berika den demokratiska dialogen utan också åstadkomma intern förnyelse.

Politisk motmakt

Det råder i dag en bred samsyn om att det behövs politiska instrument och beslutssystem för att kunna möta den ekonomiska globaliseringens utmaningar. Strävan efter sådan politisk motmakt kommer särskilt till uttryck i den europeiska vänstern och när politiska ledare uppträder i europeiska sammanhang.

Ett exempel är Göran Persson, som för egen del uppenbarligen dragit slutsatsen att det politiska samarbetet bör stärkas ytterli-

gare, åtminstone i EU: ”Kanske har vi varit en aning för försiktiga i att samordna vår politik. En del regeringar är valda mer på en inrikes dagordning än en europeisk. Men framöver måste vi dra upp riktlinjer för en gemensam politik för arbetsmarknad, miljö, delar av socialpolitiken och så vidare” (citerat efter Svenning 2000, s. 224).

Denna slutsats erinrar starkt om den argumentering som ledande socialdemokrater som Ingvar Carlsson och Allan Larsson drev i samband med beslutet om att söka inträde i EU. De framhöll att nationalstaten var otillräcklig för att effektivt bedriva keynesiansk, aktiv stimulanspolitik i ett enskilt land. Att påverka den europeiska inriktningen av politiken och att övertyga de andra länderna om en aktiv hållning till arbetslöshetsproblemen i Europa ansågs vara avgörande för att kunna bedriva en framgångsrik sysselsättningspolitik också i Sverige. Mot bakgrund av valutaavregleringarna skulle en nationell politik med en annan dagordning än den som gällde i övriga länder mötas med misstro av de finansiella marknaderna.

Denna utveckling återspeglar i hög grad ett likartat förhållningssätt till erfarenheterna av keynesianismens otillräcklighet på nationell nivå, särskilt från Frankrike efter socialisternas maktövertagande i början av 1980-talet. Som ekonomisk politik har keynesianismen svårt att fungera i en globaliserad värld, inte minst genom kapitalets rörlighet. Det utesluter emellertid inte att det alltjämt kan finnas utrymme för en sådan politik.

Politikernas problem är att inte ens den europeiska arenan verkar räcka till. Det kräver politisk samordning på global nivå. Den nationella demokratins fortlevnad förutsätter en globaliserad politik. I situationer där de politiska ledarna i praktiken saknar förmåga att påverka de beslut som oundvikligen påverkar utvecklingen har den formella nationella suveräniteten och handlingsfriheten ett begränsat politiskt och även demokratiskt värde.

Efter hand kommer medborgarna att upptäcka att de nationella politiska institutionerna och metoderna blir alltmer irrelevanta och legitimiteten för dessa former för politikens organisering och beslutsfattande riskerar då att minska ytterligare.

Det råder inget tvivel om att det i dag sker stora förändringar i riktning mot stärkta institutionella och informella samarbetsfor-

mer över de traditionella nationsgränserna. Demokratins kvalitet riskerar därmed att sänkas genom de nya och växande klyftor mellan medborgare och politiker som uppkommer som en följd av globaliseringens och europeiseringens maktförskjutningar.

3 Demokratins globalisering

Insikten om globaliseringens och europeiseringens omvälvande betydelse för samhällslivet kan fresta till filosofiska reflektioner. Hur mycket av det som pågår utgör obönhörliga, opåverkbara processer. Hur stort utrymme finns det i dag att välja framtid?

Denna rapport har gång på gång ifrågasatt gränser, både de fysiska linjer som åtskiljer stater och de mentala gärdsgårdar som bildar tänkandets kategorier. Gårdagens fria val bildar dagens handlingsmönster, som i sin tur binder morgondagen. Sedvänjor, institutioner, investeringar och beroenden formar betingelserna för individernas, hushållens och företagens handlande.

Två stora processer ger riktning åt nutidshistorien: demokratisering och globalisering. Allmän rösträtt, fria val och medborgarrättigheter blir successivt, trots motstånd och bakslag, en verklighet för en allt större del av jordens befolkning. De ekonomiska, kulturella och personliga förbindelserna mellan olika folkgrupper blir alltmer intensiva.

Varken demokratiseringen eller globaliseringen utgör några anonyma, utifrån kommande krafter. Historiker skulle säga att de bara utgör summerande rubriker för en mängd enskilda händelser och initiativ. Demokratiseringen är ett faktum tack vare upplysningstänkare, redaktörer, suffragetter, organisatörer, parlamentariker och den enskilde väljaren. Globaliseringen har fått sin form av upptäcktsresande, diplomater, redare, bankirer, nätoperatörer och studenter.

Risk för bakslag

Även om många små enskilda val är ursprunget till dagens stora förändringsprocesser kan summan vara så överväldigande att en återgång blir allt mindre sannolik. Demokratiseringen och globa-

liseringen har gått så långt och fått en sådan omfattning att de av allt att döma är irreversibla. För en bedömning av samhällslivets framtida utveckling är det mest realistiska antagandet att de pågående processerna fördjupas. Men eftersom historien inte är ödesbestämd kan utvecklingen också ta sig en annan riktning.

Motreaktioner?

En stor samhällsomvandling kan ge upphov till sin egen motreaktion. Reformation väckte motreformation. Upplysningstiden utlöste konservatismens reaktion. Nationsbyggandets period åtföljdes av regionala motrörelser. Kapitalismen alstrade protester i form av arbetarrörelse. Industrisamhällets avarter mobiliserade miljörörelsen. Åtskilliga historiker har betraktat 1900-talets totalitära rörelser som reaktioner mot det moderna projektets individualism och demokratiska styrelseformer.

Det är därför föga förvånande om globaliseringen också leder till starkare eller svagare, mer eller mindre långvariga motrörelser. Ett karaktäristiskt uttryck för antiglobalisering är främlingsrädsla och defensivt vaktslående om den egna folkgruppens särart. Kommunitärt tankegods i form av grupplojaliteter och identitetsföreställningar kan därmed finna grogrund.

Vidgade klyftor?

I debatten om globaliseringen finns också en oro för vidgade klyftor mellan rika och fattiga, mellan de välintegrerade och de marginaliserade, mellan centrum och periferi, mellan makt och vanmakt.

I ett kort tidsperspektiv talar mycket för att denna oro är berättigad. Den historiska erfarenheten är att sociala nydaningar inte sprids omedelbart och likformigt genom samhället. Också när det gäller globaliseringen är det lätt att finna vinnarna bland redan resursstarka grupper. Kapitalets fria rörlighet gynnar främst kapitalet och möjligheten att söka jobb i andra EU-länder utnyttjas i första hand av akademiker och andra högutbildade.

Däremot är det ingalunda givet att sådana olikheter måste permanentas. Tvärtom visar historien många exempel på att skillnaderna efterhand klingar av, i takt med att en allt större del av be-

folkningen kan tillgodogöra sig samhällsomvandlingens möjligheter. Ett exempel är den allmänna rösträtten, som till en början främst utnyttjades av de välsituerade. Valdeltagandet speglade länge samhällets klyftor. Det dröjde många årtionden innan arbetare, korttidsutbildade och kvinnor i större skala började använda sin rösträtt.

Kvinnorörelsens reaktion inför nationalstatens förändrade roll är ett belysande exempel. Skulle globalisering i allmänhet och europeisering i synnerhet undergräva den nationella lagstiftning och de framsteg som ändå säkrat ett visst mått av jämställdhet inom de olika medlemsländerna, inte minst de nordiska? EU-medlemskapet innebar förvisso risker, men visade sig också erbjuda nya slags hävstänger. EG-domstolens tolkningar av likalönsprincipen har drivit jämställdheten framåt inom den europeiska arbetsmarknaden.

En motsvarande slutsats kan uppenbarligen dras när det gäller globalisering och feminism. Kvinnokonferensen i Beijing 1995 blev en symbol för hur jämställdhetskraven sköts fram på den politiska debattens dagordning. Under 1990-talet har kvinnorörelsens världsomspännande organisationer varit mycket framgångsrika när det gäller att få såväl mellanstatliga som frivilliga organisationer att beakta jämställdhetskrav inom olika samhällsområden. Globaliseringen, som i förstone identifierades som ett mansprojekt, visade sig snart erbjuda stora möjligheter att få till stånd en mainstreaming av hittills oanade proportioner.

En global demokratipolitik

Riskerna för bakslag i form av vidgade klyftor och olika slags motreaktioner är därför relativt svårbedömda. En utvecklingstendens som observeras inom ett visst område behöver inte vara generellt giltig och förändringsprocesser kan vända riktning.

Att framtiden är oviss innebär inte att den är okontrollerbar. Tvärtom visar de hittillsvarande erfarenheterna att motreaktioner och vidgade klyftor inte behöver vara några ofrånkomliga och opåverkbara processer.

Även om det först i efterhand kommer att bli möjligt att få ett historiskt helhetsperspektiv på de samhällsomvandlingar som nu

pågår är det ändå redan möjligt att ange några huvuddrag i dagens situation. Ekonomins globalisering går snabbt och har redan fått djupgående verkningar. Politikens globalisering släpar efter, men processen börjar få återverkningar på alla samhällsnivåer. Demokratins globalisering går emellertid relativt långsamt.

Dagens debattklimat präglas därför av en stigande oro för klyftan mellan de ekonomiska och politiska beslutsprocessernas realiteter och demokratins ideal. Den centrala frågan är hur medborgarna kan kontrollera besluten och beslutsprocesserna. Demokratiutredningen gav tydligt uttryck för dessa farhågor: ”Delegeringen av beslutsfattande till övernationella organ kan bli så omfattande och långtgående att det politiska systemet drivs till en punkt där man inte längre kan tala om det som en demokrati” (SOU 2000:1). De för de svenska medborgarna allra viktigaste besluten kanske inte längre fattas av de folkvalda i riksdagen, den svenska demokratins kulturminnesmärkta högborg, utan i de gränsöverskridande och ofta anonyma och informella förhandlingsnätverken och beredningsprocesserna. Den centrala frågan i den storskaliga, globala demokratin förblir hur demokratins legitimitet och demokratisk påverkan kan säkras.

Många betvivlar att demokratin skulle vara möjlig att förverkliga i global skala eller ens i internationella organisationer med ett mer begränsat antal stater. Deras skepsis är fullt förklarlig, eftersom demokratins styrelseform hittills endast prövats inom ramen för stater och mindre territoriella enheter. Men ibland kan den historiska backspegeln begränsa sikten.

Konturerna av en global demokrati

Samhällsforskningen står inför en stor och ansvarskrävande uppgift, nämligen att bidra till debatten om den globala demokratins teori och praktik.

En diskussion av den fortsatta utvecklingen måste ta hänsyn både till globaliseringens starka krafter och till utrymmet för institutionella reformer. En framtidsbedömning behöver därför varken bli en mekanisk framskrivning eller en teoretisk dröm. I stället kan man söka förena realistiska antaganden om morgon-

dagens värld med en öppenhet för innovationer och reformer. Vad som här följer är varken en prognos eller en utopi, utan en beskrivning av en möjlig framtid.

Makten att ge sig iväg

Politisk verksamhet beskrivs ofta i termer av aktivitet, deltagande och påverkan. Man föreställer sig därmed att det demokratiska systemet erbjuder ett antal kanaler eller vägar för medborgarnas engagemang. Röstning vid de allmänna valen, medlemskap i politiska partier, kontakter med politiker och opinionsbildning brukar nämnas som standardinslag i den politiska handlingsrepertoaren.

Dessa metoder har det gemensamt att de bygger på möjligheten att göra sin röst hörd. Hur viktiga de än är visar de endast en sida av medborgarnas möjligheter att göra sig gällande. Den amerikanske ekonomen Albert Hirschman skulle säga att de bygger på *voice*, men att det också går att påverka genom *exit*.

Globaliseringen innebär att den fria rörligheten underlättas. För individer med utbildning och fackkunskaper ökar valalternativen. Möjligheten att dra iväg och finna mer attraktiva alternativ gäller emellertid inte endast inom arbetslivet. Det politiska livets organisationer har redan fått känna konsekvenserna av flyktande medlemsskaror. Dagens ungdomar må vara samhällsengagerade, men de avstår i regel från att engagera sig i traditionell partipolitisk verksamhet. Politiken har förvandlats till en åskådarsport, men nu börjar publiken också lämna läktaren.

De demografiska framskrivningarna för de närmaste årtiondena pekar entydigt mot en allt hårdare konkurrens om arbetskraften. Kombinationen av globalisering, individualisering och den nya krisen i befolkningsfrågan kommer att ge *exit*-mekanismen en allt större kraft. Tiden framöver kommer att ackompanjeras av de etablerade organisationernas rekryteringsproblem och veklagan över den bortskämda ungdomen.

Medborgarskapets utvidgning

De två senaste århundradenas europeiska historia skulle kunna beskrivas som medborgarskapstankens segertåg. Upplysningsti-

dens idéer om friheter och rättigheter kom att ta gestalt i den enskilda individens förvandling från undersåte till medborgare. Nationsbyggandet och den moderna statens framväxt innebar att medborgarskapsbegreppet stegvis fylldes med olika slags rättigheter: först civila som skyddade den enskildes personliga integritet, därefter politiska som gav rösträtt och opinionsfriheter och så småningom även sociala som förverkligades genom välfärdsstaten.

Det fanns därför historiska skäl till att medborgarskapsbegreppet länge förknippades med territorialstatens institutioner såsom domstol, parlament och socialstyrelse. Men denna sammankoppling bildar inte någon historiens slutpunkt. Det pågår flera viktiga förskjutningar som får stora konsekvenser. Rättigheter kan garanteras också av andra än territorialstaten. Medborgarskapet utsträcks även till andra än enskilda individer.

Framväxten av ett europeiskt medborgarskap är ett principiellt ytterst viktigt steg i den politiska historien. Individer åtnjuter numera vissa rättigheter som övervakas av övernationella eller mellanstatliga institutioner.

Under det gångna årtiondet har också Förenta nationerna i flera fall satt mänskliga rättigheter framför nationell suveränitet. Folkrätten är stadd i snabb utveckling. På några relativt få år har världssamfundet tagit viktiga steg i riktning mot ett system där internationella operationer kan sättas in mot överträdelser av mänskliga rättigheter.

Företagens samhällsansvar

Det är inte enbart enskilda individer utan även företag som tilldelas rättigheter och skyldigheter. Moderna företag inser att det krävs mer aktiva åtgärder än att genom passiv krishantering söka värja sig mot avslöjanden. Företagens samhällsansvar tar sig uttryck i interna handlingsprogram och uppförandekoder. Nyckelord i dagens internationella debatt är *corporate citizenship* och *corporate social responsibility*.

Världsomspännande koncerner har stor makt över investeringar, sysselsättning och lokal utveckling. Storföretagens ökande inflytande har också följts av växande uppmärksamhet. Massmediernas globalisering gör att avslöjanden om lokala missförhål-

landen snabbt sprids över världen. Den tid är snart förbi då företag kunde dölja ljusskygg verksamhet i någon undangömd landsända.

FN:s generalsekreterare uppmanade 1999 världens företagsledare att ingå en global överenskommelse, *global compact*. Företagen skulle både föregå med gott exempel och söka påverka den offentliga politikens inriktning när det gäller mänskliga rättigheter, arbetsliv och miljö. Kofi Annan bad företagsledarna att respektera och främja medborgerliga fri- och rättigheter, acceptera föreningsfrihet och rätten att ingå kollektivavtal, avskaffa tvångsarbete, barnarbete och diskriminering samt bidra till ökat miljömedvetande och mer miljövänlig teknik.

Den svenska regeringens handlingsprogram för att förebygga väpnade konflikter lägger också vikt vid näringslivets insatser. Företagens principer för att motverka diskriminering kan exempelvis få spridningseffekter till det omgivande samhället. Handel och investeringar är inslag i den officiella politiken för att motverka konflikter och främja demokrati och välstånd. Därmed tillmäts företagens samhällsansvar allt större betydelse.

Politikens nya styrningsformer

Globaliseringen bidrar också till att förändra politikens arbetsmetoder. Den engelskspråkiga litteraturen talar om förskjutningen från *government* till *governance*. Det alltmer populära begreppet *governance* är både svåröversatt och svårdefinierat, men det fäster uppmärksamheten på att politikens styrningsformer genomgår en fundamental förändring.

Det traditionella sättet att uppfatta politisk verksamhet är att den offentliga makten utövas av ett enda styrande maktcentrum. I den europeiska historien ersattes kungamakten av en parlamentariskt ansvarig regering som bärare av statsmakten. Staten tänktes vara organiserad som en hierarki, med ett system av myndigheter och ämbetsmän på olika nivåer. Makten utövas genom orderstyrning i form av lagar, förordningar och direktiv. Även om verkligheten aldrig fullständigt följt denna renodlade modell, har den ändå präglat tänkandet om hur det politiska systemet bör vara organiserat.

Den växande klyftan mellan modell och verklighet framtvingar en revision av politikens organisationskarta. Dagens politik bygger inte på ett enda auktoritetscentrum. Den offentliga maktens system bildas av flera, delvis självständiga, delvis sammanhängande poler. Huvudstaden samlar en del av makten, men inte hela. För dagens lobbyister är det en självklarhet att det inte räcker med att stanna i Stockholm, utan att makten också finns i Bryssel och Strasbourg, stundom även i residensstaden och kommunen.

Det nya politiska systemet får också fler aktörer genom de alltmer frekventa gränsövergångarna mellan offentlig och privat sektor. Offentliga åtaganden behöver inte utföras i egen regi. Entreprenader, beställaruppdrag och partiella privatiseringar innebär att uppgifter som bygger på offentlig reglering och finansiering utförs av privata aktörer. Därmed bildas nya typer av samarbetsmönster mellan politiker, tjänstemän, företagare och frivilligorganisationer.

I sådana nya konstellationer spelar hierarkisk orderstyrning endast en marginell roll. Offentliga och privata aktörer reglerar sina inbördes förbindelser genom samarbetsavtal och kontrakt. Denna typ av överenskommelser blir också vanligare inom den offentliga sektorn. Den tyska förbundsstaten har kommit att förverkligas genom ett slags samarbetsfederalism. Den svenska kommunallagen förutsätter att staten styr genom allmänna mål och ramar. Europeiska unionen kan i många avseenden ses som ett stort förhandlingssystem.

Denna utveckling saknar ingalunda risker. Om den organisationsfilosofiska pendeln slår över för långt kan informella förhandlingar komma att tränga ut formell regelgivning som styrmetod. I så fall uppstår en konflikt med rättsstatens krav på förutsebarhet och tydlig ansvarsfördelning.

Men inom många områden är nätverk och icke-hierarkiska styrningsformer väl förenliga med kraven på medborgarstyrelse, rättsstat och handlingskraft. Däremot framtvingar de ett omtänkande när det gäller demokratimodeller. Den monolitiska demokratin, som bygger på ett enda styrningscentrum och en enväldig statsmakt, får ge vika för en pluralistisk demokratimodell.

Organiserad olikhet

Ofta förknippas globalisering med kulturell homogenisering. Cocacolaniseringen av världen brukar framställas som den obönhörliga effekten av de transnationella koncernernas standardiserade marknadsföring.

Det är förvisso ett faktum att åtskilliga konsumentprodukter i dag återfinns i varje hörn av världen. Frihandel, global masskommunikation och effektiv reklam innebär att utbudet inom vissa marknadssegment blir alltmer likformigt.

Men detta är bara en sida av globaliseringen och det vore förhastat att dra slutsatsen att globaliseringen med nödvändighet måste leda till samma slags likriktning som inom andra samhällsområden. Det faktum att ungdomar över hela planeten kan välja samma kolsyredryck, jeans och popgrupp innebär inte att de därför måste överge sitt modersmål, sin religion och sin historiskt betingade kultur.

Denna rapport koncentrerar sig till det politiska systemets organisering. Frågan om de politiska arbetsformerna går mot allt större likhet är svårbesvarad. De avgörande händelseförloppen ligger ännu i en dimhöljd framtid.

I vissa grundläggande avseenden kommer de politiska styrelseformerna antagligen att gå mot ökad likhet. Demokratiseringsprocessen innebär att diktaturer får allt svårare att upprätthålla sin legitimitet. Det internationella rättssamhällets alltmer målmedvetna ingripanden för att beivra uppenbara brott mot de mänskliga rättigheterna kommer också att minska utrymmet för regimer som alltför bjärt avviker från humanismens, fredens och demokratins fundamentala normer.

Om icke-demokratiska styrelseskick med tiden blir alltmer sällsynta undantag finns det däremot ingenting som tyder på minskad variationsrikedom *inom* familjen av demokratiska samhällen. Tvärtom har vi redan tidigare i denna rapport pekat på att globaliseringen snarast innebär en utveckling i riktning mot renodling och utbyte. Om det öppna samhällets idé förverkligas i global skala skulle det tvärtom bildas ett ökat utrymme för experiment, innovationer och nya lösningar.

Därför vore det vilseledande att föreställa sig den globala de-

mokratin som en centraldirigerande världsregering. Idealet om global demokrati innebär stabila institutioner och ett världsomspännande rättssystem för att upprätthålla grundläggande fri- och rättigheter. Inom denna ram bildas utrymme för heterogenitet, mångfald, maktdelning och pluralism.

Den globale bowlaren

Betydelsen av det frivilliga föreningslivet är numera väldokumenterad. Med Robert Putnam i spetsen har forskningen belagt hur det civila samhällets förtroendefulla samarbete främjar socialt kapital, demokrati och ekonomisk utveckling. Medborgarsamhället finns inte bara på lokal och nationell nivå, utan blir en allt viktigare faktor även i den globala politiken.

Antalet internationella organisationer har ökat dramatiskt, från 213 år 1909 till 52 230 år 2000. Under det gångna årtiondet har antalet fördubblats (figur 3.1). I statistiken ingår organisationer som är verksamma i minst tre länder och som uppfyller krav på självständighet och permanens.

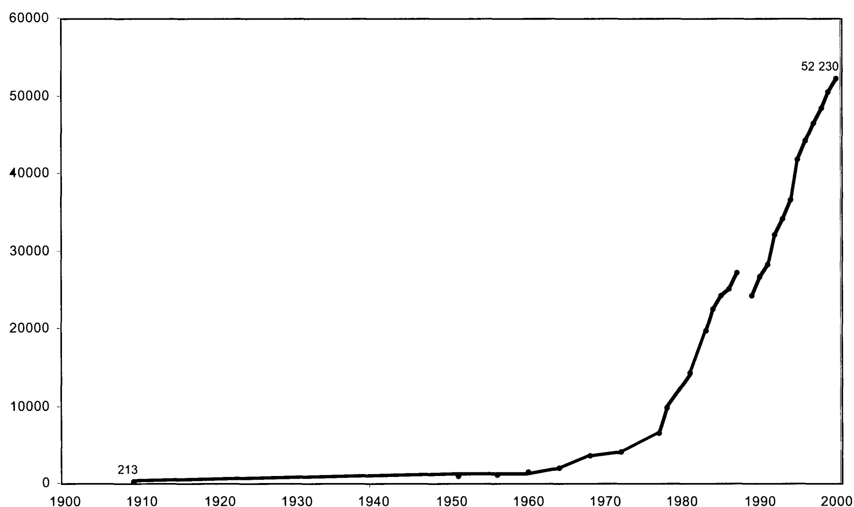
Databasen omfattar både internationella organisationer med stater som medlemmar (IGO) och icke-statliga organisationer (NGO). De frivilliga organisationerna dominerar; år 2000 fanns sammanlagt 45 674 NGOs. Antalet mellanstatliga internationella organisationer var 6 556.

Vart tar alla partimedlemmar vägen och varifrån kommer alla internationella organisationer? I förra årets demokratirådsrapport fanns ett uppmärksammat diagram, som visade att de svenska politiska partierna inte skulle ha en enda medlem kvar år 2013 om utvecklingen fortsatte i samma takt. Figur 3.1 visar att antalet internationella organisationer ökar explosionsartat.

Det är två olika bilder, två olika sidor av den politiska förändringsprocessen. Traditionella, nationellt baserade folkrörelser, organisationer och partier har stora rekryteringsproblem. Frivilliga organisationer som verkar i global skala blir fler och fler och lockar växande skaror av människor.

Det är inte bara i Sverige som flykten från föreningslivet väckt uppseende. Putnam har beskrivit samma fenomen i Förenta staterna och bokens titelfigur, den ensamme bowlaren, har blivit en

Figur 3.1 Antal internationella organisationer



Källa: Yearbook of Internatinal Organizations. Union of International Associations.
Anm: Omläggning av statistiken 1988-1989.

sinnebild för vad som under det svenska 1950-talet ibland benämndes den föreningslösa ungdomen. Putnam registrerar noggrant medlemsstatistiken och finner vikande siffror oavsett om det gäller hem- och skolaföreningar, facket, bridgeklubbar eller lokala partiaktiviteter. För Putnam utgör huvudförklaringen en kombination av generation och television.

Därmed är inte sagt att människor slutar bowla. Det är de organiserade bowlingklubbarna som går tillbaka, inte utövandet i individuell och oorganiserad form. Undersökningen tillåter heller inte slutsatsen att allt föreningsliv är dömt att dö.

Tvärtom har politikens globalisering inneburit en stark vitalisering av nya typer av frivilligorganisationer. Diagrammet över det växande antalet internationella organisationer är snarast en underskattning, eftersom det inte beaktar det expanderande antalet informella, mer eller mindre tillfälliga nätverk.

Internet har kraftigt underlättat för aktivister att samordna sina insatser. Ett typexempel är motståndet mot OECD:s förslag till en överenskommelse om internationella investeringar, det så kallade MAI-avtalet. Nätet hade tre viktiga uppgifter. Det un-

derlättade kontakterna mellan olika aktionsgrupper. Nyhetslistor fungerade som nätverk av nätverk. I takt med att information blev tillgänglig på olika webbplatser spreds information till vidare grupper. Nätet gav också möjligheter till e-postkampanjer och andra påtryckningar på politiker och beslutsfattare.

Globaliseringen och de nya kommunikationsmetoderna förändrar medborgarnas handlingsrepertoar. Parallellt med det sjunkande intresset för partipolitik och andra traditionella deltagandeformer ökar engagemanget när det gäller andra former att påverka samhället. Ett intressant exempel är framväxten av den politiske konsumenten. Ett ökande antal människor tar etiska och politiska hänsyn vid valet av varor och tjänster. Miljömärkning, rättvisemärkning och andra jämförelsesystem underlättar för konsumenterna och ger ökad makt åt de certifierande organisationerna. Information och samordning via nätet spelar en avgörande roll för många av dessa aktioner. Den politiske konsumenten kan ses som en gestaltning av det postmoderna medborgarskapet.

Ur ett demokratiskt medborgarperspektiv kan organiserad samverkan komplettera och i viss mån kanske ersätta representativa och intermediära politiska institutioner såsom politiska partier och parlament. Dessa medborgarsammanslutningar kan bestå både av olika slags intresseorganisationer och av mer ideella organisationer eller grupper med förankring i det civila samhället.

I bästa fall kan organisationerna minska avståndet mellan folket och eliterna, den globaliserade politiska klassen. Genom uppkomsten av ett globalt civilsamhälle och olika slags utomparlamentariska aktiviteter, som kan äga rum inom ramen för rättsstatens normer, skulle vi kunna få ett förändrat och kanske mer jämlikt maktförhållande.

Staterna är inte längre ensamma aktörer på den globala politikens arena. Det blir allt viktigare att uppmärksamma aktörer med hemvist i det civila samhället och som uppträder som sociala rörelser över statsgränserna i en multicentrisk värld och olika globala styrsystem. Sådana processer behöver således inte utgå från regeringar och den offentliga politikens aktörer och strukturer. Det finns därför en nära koppling till debatten om samhällsstyrning utanför statskontroll, ”governance without government”.

Liksom på det nationella planet tar de globala, transnationella

sociala rörelserna ofta sin utgångspunkt i enskilda sakfrågor som miljö, fred och jämställdhet mellan könen. Utvecklingen har kommit en bra bit på väg. Inom ramen för Förenta nationerna finns det ett nära samspel med en mängd icke-statliga organisationer, vilket kommer till tydligt uttryck vid världskonferenser inom olika områden.

Denna utveckling är allra tydligast för miljöpolitikens gränsöverskridande och ofta ödesmättade frågor. Det miljöpolitiska handlingsprogrammet Agenda 21 från Riokonferensen 1992 om en ekologiskt hållbar utveckling är ett slående exempel på initiativ med brett deltagande och i den globaliserade flernivådemokratins anda. Andra internationella samarbeten och initiativ med global räckvidd finns inom hälso- och socialpolitiken, inte minst kring aidsproblemet.

Sverige ligger i toppen av statistiken över antalet medlemskap i internationella organisationer. De direkta bidragen till organisationerna uppgår till mer än 5 miljarder kronor per år. Därtill kommer avgiften för EU-medlemskap på drygt 20 miljarder kronor. Vidare tillkommer indirekta kostnader för statsförvaltningen av arbete och annat till följd av medlemskapet i dessa organisationer (Statskontoret 2000:6).

Genom aktiviteterna där uppstår ett omvandlingstryck och både statsförvaltningen och politiken måste anpassa sig till de nya förutsättningarna, inte minst det förhållandet att beslutsfattandet i de internationella organisationerna många gånger kan bli styrande för den svenska, nationella politiken.

Lokal självstyrelse

Den konstitutionella demokratins maktdelning behöver sällan vara något nollsummespel. Inte heller flernivådemokratins vertikala maktdelningssystem måste vara inrättat så att den enes maktvinst blir den andres maktförlust.

I själva verket kan en tydligare renodling av ansvarsfördelning innebära en förstärkning för varje nivå. Om EU koncentrerar sig på de uppgifter som bäst kan lösas med gemensamma insatser över hela Europa, så kan medlemsstaterna ägna sig åt de problem som är specifika för varje land.

Om denna maktdelningstanke blir verklighet i förhållandet mellan staten och de övernationella organen ligger det nära till hands att tillämpa dem även i relationen mellan staten och de lokala självstyrelseorganen.

Därmed skulle flernivådemokratin kunna bidra till att lösa ett av det svenska statsskickets mest akuta problem, nämligen den oklara ansvarsfördelningen mellan å ena sidan staten och å andra sidan kommuner, landsting och regioner.

En fungerande flernivådemokrati bygger på en kombination av beroende och oberoende. De olika nivåerna är inbördes beroende av varandra, men ingen är självhärskande över de andra. Uppgiftsfördelningen mellan staten och de lokala självstyrelseorganen kan i princip grundas på ömsesidiga överenskommelser, uttryckta genom förhandlingar och kontrakt. Ett sådant avtal skulle också innehålla regler för hur ansvarsfördelningen kan justeras och hur tolkningskonflikter skall lösas.

De olika nivåerna åtnjuter därmed ett i förväg definierat oberoende. Den lokala självstyrelsen har två sidor. Den yttre självstyrelsen handlar om att sätta ramarna genom att bestämma förhållandet till de andra territoriella nivåerna i den offentliga maktens organisation. Den inre självstyrelsen avgörs av medborgarnas praktiska möjligheter att påverka styrelsen av de gemensamma angelägenheterna.

Statsmakt utan land

Geografins betydelse i globaliseringen kan förefalla paradoxal. Å ena sidan bidrar flernivådemokratin till att mer precist definiera de territoriella enheternas befogenheter och styrelsesätt. Därmed ökar geografins betydelse. Å andra sidan innebär förbättrade möjligheter att kommunicera och samordna att territoriella gränser förlorar innebörd. Därmed minskar geografins betydelse.

Liksom det ekonomiska livet i dag präglas av en parallell utveckling mot såväl globalmakt som lokalmakt finns också inom politiken en motsvarande funktionsfördelning. Vissa politiska problem har en uppenbar territoriell dimension. Att bygga skolor, rena vattendrag och underhålla vägar kräver därför geografiskt definierade beslutsorgan. Andra samhällsproblem har inte

samma lokala karaktär och kan därför lösas inom andra organisatoriska ramar.

Uppgiftsfördelningen mellan olika politiska organ är emellertid inte statisk. Frågornas karaktär kan förändras och de beslutande organens kapacitet kan både öka och minska. Det offentliga åtagandet kan därför alltid ifrågasättas, liksom ansvarsfördelningen inom den offentliga sektorn. Europeiseringen har redan medfört att uppgifter, som tills helt nyligen ansågs vara en del av nationalstatens väsen, numera överförts till överstatliga institutioner.

Dagens läge bildar knappast historiens slutpunkt. Med ett visst mått av fantasi kan man tänka sig en förlängning av utvecklingskurvorna. Kanske kommer traditionella statsuppgifter att tillvaratas av globala institutioner. Eller så upphör kopplingen mellan territorium och offentlig makt. Föreningen av globalisering och individualiseringen kan leda till en statsmakt utan land. Offentliga tjänster kan komma att levereras tvärs över gränserna. Svenskarna kan få möjlighet att välja amerikansk polis, holländska pensionssystem, spansk äldreomsorg och tjeckisk kulturpolitik.

Det offentliga rummets globalisering

Frånvaron av en fungerande global offentlighet brukar ofta utpekas som ett av de största hindren för en global demokrati. En välfungerande demokrati ställer stora krav på upplysta, informerade medborgare. Därför skulle det behövas ett globalt offentligt rum och meningsfulla debatter i olika fora och genom olika kommunikationsvägar.

Alla torde vara överens om att dagens situation befinner sig långt ifrån detta ideal. Däremot går meningarna isär om hur den aktuella utvecklingen skall bedömas och om tanken på ett globalt offentligt rum över huvud taget är meningsfull och realistisk.

De för den demokratiska processen så avgörande samtalen, debatterna och kritiska granskningarna äger fortfarande i allt väsentligt rum inom de nationellt avgränsade samhällena. Kontrasten är därför iögonenfallande mellan dessa territoriellt avskärmade offentligheter och den massmediemarknad som blivit en av de mest globaliserade och gränsöverskridande branscherna.

Televisionen har blivit det främsta exemplet på hur budskap si-

multant kan sändas över hela jordklotet. CNN och BBC World representerar denna nyhetsförmedling i realtid. Nätet och regionala tryckerier har bidragit till att ge Financial Times, International Herald Tribune och New York Times en global läsekrets. De stora företagen inom nyhetsbranschen går mot vertikal integration. En nyhetsbyrå som Reuter kan genom Internet direkt nå konsumenterna. Sammanslagningar och uppköp leder till stora globala mediekoncerner; AOL Time Warner är ett exempel, Bertelsmann ett annat. Digitaliseringen ger utrymme för allt fler kanaler. I vissa avseenden likriktas innehållet, men det finns också en inriktning på diversifiering, regionalisering och lokal anpassning av utbudet.

Det vore missledande att föreställa sig ett globalt offentligt rum som en enkel uppförstoring av de offentligheter som i dag existerar i nationell skala. Över huvud taget leder det tanken fel att uppfatta det offentliga rummet såsom en fysisk storhet. Det globala offentliga rummet bör snarare ses som en process, som en serie förändrade förutsättningar för det offentliga samtalet.

En viktig del av globaliseringen är att kommunikationstekniken överbryggar geografiska hinder. Det handlar därför inte om att nationellt baserade offentliga rum ersätts av ett enda globalt, utan att de nationella offentligheterna blir mer och mer öppna och ömsesidigt beroende av varandra. Denna allmänna avterritorialisering innebär att det blir allt svårare att avskärma sig från vad som händer utanför lokalsamhället, regionen och nationen.

Forskningen inom området politisk kommunikation har klarlagt att det finns flera motstridiga tendenser i tiden. Vissa krafter verkar för homogenisering, men andra innebär ökad differentiering. Andra processer går i centrifugal riktning. Det offentliga rummet sprids utåt, eventuellt i mer uttunnad form. En motsatt, centripetal, tendens innebär att offentligheten koncentreras och förtätas in mot ett lokalt centrum.

Centrifugala krafter kan förvisso verka homogeniserande, som när CNN vid större händelser sätter hela världens dagordning. Men de centrifugala tendenserna kan också leda till differentiering, som när tidningskioskerna världen över erbjuder engelskspråkiga specialmagasin för varje smak och livsstil. På samma sätt kan centripetala faktorer få homogeniserande verkningar, som

då alla medier och opinionsbildare driver nationalistiska budskap, lika väl som differentierande, som då lokala särkulturer utvecklar sina egna medier.

Därmed öppnas flera strategier för att främja framväxten av ett globalt offentligt rum. De globala mediekoncernerna kan bli mer lyhörda och ansvariga inför lokala och nationella offentligheter, samtidigt som nationellt och lokalt baserade medier kan bli mer öppna för debatten utanför.

Ibland framförs invändningen att etniska, språkliga, religiösa och kulturella skillnader skulle ligga hindrande i vägen för ett världsomspännande offentligt rum. Men som redan framgått behöver ett globalt rum inte alls uppfattas som en homogen, social gemenskap. Idén om den globala offentligheten förutsätter inte likhet, utan bygger tvärtom på utbyte och kommunikation mellan olika individer, länder, kulturer och lokala samfälligheter.

Det bör också tilläggas att inte heller de i dag existerande nationerna förutsätter befolkningsmässig homogenitet. Det stora flertalet stater är i praktiken mångkulturella. En nation behöver ingalunda uppfattas i snävt etniska, språkliga och kulturella termer. Vad som saknas i en sådan definition är den politiska dimensionen. En nation skiljer sig från andra kulturella och sociala grupperingar i det avseendet att den är en samfällighet av medborgare, förenade av ett gemensamt politiskt projekt. Därigenom skiljer sig en nation från andra slags kollektiv genom en strävan att överskrida särintressen och grupptillhörigheter i kraft av ett gemensamt medborgarskap.

En demokratisk nation baseras på att medborgarna tror på möjligheten att genom offentligt samtal och respekt för oliktänkande resonera sig fram till lösningar som tillgodoser kraven på såväl individuell särart som gemensam tillhörighet. I stället för att vara särskiljande är det just politiken, medborgarna förenade genom möjligheten till kommunikation, som kan bilda den samlande ram inom vilken individer och grupper kan utveckla sin självständighet.

Därför finns det ingen principiell klyfta mellan ett offentligt rum på nationell och på global nivå. Det finns också ett dynamiskt element i offentlighetens organisering. Själva innebörden av identitet och tillhörighet är föränderlig. Nationsbyggnadsfasen

var en lång process, där invånarna genom riksspridda tidningar och andra kommunikationsmedel trädde i kontakt med andra regioner och andra folkgrupper än den egna. Nationell identitet har inte alltid funnits, utan uppkom som resultatet av historiska faktorer. Inte minst spelade det politiska samtalet en roll för att stärka samhörigheten med det nationella projektet.

På motsvarande sätt kan det globala offentliga rummets öppning mot andra länders erfarenheter förändra synen på det egna systemet. En global offentlighet underlättar spridningen av demokratins idéer om mänskliga rättigheter, delaktighet och rättsstat. Det är inte bara nyligen demokratiserade stater utan även gamla etablerade demokratier som kan påverkas. Sverige är inget undantag. Genom de ökande kontakterna med europeisk rättskultur har den svenska synen på rättsstaten kommit att förskjutas. Rättsprövningsinstitutets införande och Europakonventionens införlivande i svensk lagstiftning är två vackra exempel på betydelsen av gränsöverskridande idéströmmar.

Gränsöverskridande parlament

Den representativa demokratin gör inte längre halt vid nationsgränsen. Folkets valda företrädare utses till delegater i transnationella plenarförsamlingar. Det finns redan flera sådana plenarförsamlingar, företrädesvis i Europa, exempelvis Europarådet och Nordiska rådet samt den parlamentariska församling som är knuten till Organisationen för säkerhet och samarbete i Europa (OSSE).

Även Europaparlamentet kan fogas till listan, men i flera avseenden skiljer det sig genom sina långtgående befogenheter och genom att vara det enda direktvalda transnationella parlamentet i världen. Europaparlamentet står för övrigt modell vid upprättandet av transnationella strukturer för parlamentariskt samarbete i andra delar av världen.

En del teoretiker, såsom David Held, anser att det på längre sikt kan bli aktuellt att upprätta en direktvald global församling, antingen som ett alternativt parlament vid sidan av FN eller som dess andra kammare. Ett sådant forum skulle ha väl avvägda och avgränsade befogenheter, eventuellt även viss beskattningsrätt.

Representativa institutioner på den globala nivån kan utvecklas i förbindelse med exempelvis parlamentariska församlingar inom ramen för gränsöverskridande makroregioner. Ambitionen med en sådan komplementär strategi skulle vara att lösa gemensamma problem av världsomspännande natur.

De representativa lösningarna kan kompletteras eller ersättas genom införandet av olika direktdemokratiska inslag såsom folkomröstningar, varvid ny informationsteknik kan komma till användning. Beslutsprocesserna kan också öppnas för sociala rörelser och medborgarsammanslutningar som Amnesty International, Rädda Barnen, Röda Korset och kyrkliga samfund.

Ett reformerat FN

Stora förhoppningar har under årens lopp knutits till Förenta nationerna som ett instrument för mänskliga rättigheter och fredlig konfliktlösning. Stora besvikelser har också varit en del av FN:s historia. Det kalla krigets stormaktspolarisering blockerade länge säkerhetsrådet. Handlingsförlamningen ledde till att FN stundtals reducerades till en marginell plats i världspolitiken.

Det har under senare år lagts fram en rad förslag om hur FN skulle kunna reformeras, både internt genom exempelvis en ändrad och rättvisare representation och externt genom internationella insatsstyrkor för humanitära interventioner och konfliktlösning. Ett av de viktigaste bidragen i denna debatt kom 1995 från Kommissionen om globalt samarbete, under ordförandeskap av Ingvar Carlsson och Shridath Ramphal. Rapporten ”Vårt globala grannskap” innehöll bland annat en serie reformer av FN-systemet.

Flera av rapportens idéer återstår att förverkliga. Säkerhetsrådets sammansättning avspeglar alltjämt kalla krigets värld. Tanken på ett ekonomiskt säkerhetsråd har heller inte blivit verklighet. Men trögheten i reformarbetet betyder ingalunda att utvecklingen stått stilla. Det finns i dag anledning att se relativt optimistiskt på möjligheterna att förnya FN.

Sommaren 1997 lade Kofi Annan fram en handlingsplan med konkreta rekommendationer för att förändra FN. Generalsekreterarens plan fick omedelbart stöd av den grupp av 16 stats- och

regeringschefer som under ledning av först Ingvar Carlsson och därefter Göran Persson arbetar för att förstärka de multilaterala samarbetsformerna. På initiativ av Kofi Annan höll FN:s generalförsamling hösten 2000 en speciell millennieförsamling, som ägnades åt globalisering och FN-reformer. I sin rapport lade generalsekreteraren särskild vikt vid att komplettera de formella institutionerna med informella nätverk mellan regeringar, internationella organisationer, näringslivet och det civila samhället.

Debatten om FN:s framtid visar att idéerna om att förstärka den globala demokratin inte skall förväxlas med den gamla tanken om en världsregering som kungsvägen till ett kollektivt säkerhetssystem och en mer demokratisk världsordning. I dag är inriktningen inte i första hand att konstruera nya globala inrättningar utan att få dagens etablerade institutioner att fungera och anpassa sig till globaliseringens nya förutsättningar.

En global rättsordning

Ett centralt problem i den globala politiken är alltjämt att det finns få mekanismer för att tvinga staterna att efterleva de beslut som de själva bidragit till. Lösningen för att förhindra att staterna drar sig undan sitt ansvar torde vara, som i EU, att de upprättar gemensamma övervakningsorgan och domstolar.

Tanken att skapa fred genom en global rättsordning går långt tillbaka och återfinns bland annat hos filosofer som Immanuel Kant och Hans Kelsen. Att åstadkomma ett demokratiskt rättssystem genom global offentlig rätt och ett internationellt domstolsväsende är ett centralt element i modellerna för global demokrati, exempelvis David Helds förslag om en kosmopolitisk demokrati. En global rättsordning skulle garantera grundläggande mänskliga rättigheter och motverka korruption i enskilda länder och internationella organisationer. En förutsättning är att staterna själva efterlever folkrätten och sätter rätten före makten.

De stora politiska omvälvningarna i vår egen samtid får inte skymma att rättsordningen har haft en internationell aspekt i flera hundra år. Folkrätten började utvecklas redan i samband med framväxten av det moderna Europas statssystem under 1600-talet.

Folkrättens kärna är alltjämt det inbördes förhållandet mellan

suveräna stater. I detta avseende kan det synas som om folkrätten och rättsstaten handlar om olika saker, i det ena fallet om relationen mellan stater, i det andra om relationen mellan individ och stat. Det finns dock ett betydelsefullt gemensamt tankegods. Tanken på förutsebarhet är nämligen viktig också för folkrätten. Staterna önskade skaffa sig rättsliga garantier för en viss stabilitet och ordning i det inbördes umgänget. Alla vann exempelvis på att diplomater gavs skydd.

Det förhållandet att det är staterna som utgör folkrättens grundläggande enheter hindrar inte att folkrättens regler i flera fall får direkta konsekvenser för den enskilda individen. Folkrätten tilldelar individerna vissa humanitära rättigheter och skyldigheter. Folkrättsbrott omfattar brott mot freden, brott mot mänskligheten och brott mot krigets lagar.

Den globala rättsordningens relativa framgångar beror inte endast på staternas och de mellanstatliga sammanslutningarnas insatser. Frivilliga organisationer spelar också en betydelsefull roll när det gäller att sprida rättssamhällets principer runt världen. Det är framför allt kraven på rättssäkerhet och grundläggande rättigheter som fått extra tyngd genom frivilliga organisationer, ofta i effektiv global samverkan.

Amnesty International stöder politiska fångar runt om i världen och arbetar mot dödsstraff och tortyr. Minority Rights Groups och andra grupper har tagit sig an undertryckta minoriteters sak. Internationella juristkommissionen övervakar att de nationella regeringarna följer reglerna för mellanfolkliga förhållanden. Kvinnoorganisationer spelar också en viktig roll. Frivilligorganisationer samverkar numera nära med internationella organisationer som FN.

Grundlagens tystnad

I en konstitutionell demokrati intar grundlagen en central plats. Författningen är en samling rättsregler som anger hur en politisk samfällighet skall styras. Ett vägledande motiv bakom dagens svenska regeringsform var att ett demokratiskt samhälle behöver en grundlag som avspeglar den konstitutionella verkligheten och

som medborgarna kan förstå och som kan användas i skolundervisningen.

Ett otidsenligt inslag i konstitutionen är att utrikesministern enligt regeringsformen ”skall hållas underrättad, när fråga som är av betydelse för förhållandet till annan stat eller till mellanfolklig organisation uppkommer hos annan statlig myndighet”. I praktiken är det omöjligt för utrikesministern eller ens Utrikesdepartementet att följa och samordna alla ärenden som aktualiseras av globaliseringen, och inte minst av europeiseringen. Mängden ärenden, det uppdrivna tempot och de mer eller mindre ofrånkomliga samordningsproblemen inom och mellan departement och förvaltningsmyndigheter och i förbindelse med de internationella organisationerna, har redan medfört betydande förändringar i den svenska statsledningen. Det faktum att statsministern och statsrådsberedningen i dag ägnar en stor del av sin tid åt internationella frågor kommer inte till synes i grundlagen.

Konstitutionsutskottet har också börjat granska om politikens internationalisering urholkar grundlagens regel om att regeringsärenden beslutas kollektivt. I praktiken uppträder statsministern och övriga statsråd ofta på den internationella scenen utan att ha några formella regeringsbeslut som grund. Särskilt det hastiga och informella ställningstagandet att bojkotta Österrike aktualiserade frågan om dagens internationaliserade beslutsprocesser står i överensstämmelse med den svenska konstitutionen.

Sveriges anslutning till EU föranledde minimala ändringar i regeringsformen. Grundlagsutredningen inför EG föreslog 1993 en ny grundlagsparagraf med innebörden att Sveriges anslutning till EU innebär förpliktelser som gäller utan hinder av vad som föreskrivs i grundlag eller vanlig lag. Förslaget att explicit erkänna EG:s överhöghet över svensk lag visade sig emellertid vara för svårsmält. Efter en intensiv debatt bestämde riksdagen att inskränka grundlagsändringarna till ett minimum. Den principiellt intressanta frågan om hur EG-rätten förhåller sig till svensk rätt lämnades därmed obesvarad.

Statsvetaren Karl-Göran Algotsson finner i sin stora granskning av den svenska grundlagen att genom EU-anslutningen har en dualism införts i det svenska styrelseskicket. Å ena sidan har Sverige en regeringsform som i hög grad är präglad av det demo-

kratiska majoritetsstyrets princip. Å andra sidan innebär EU-anslutningen en vertikal maktdelning av betydande omfattning. Två motstridiga element, demokratins majoritetsstyre och vertikal maktdelning, det vill säga att makten delas mellan olika nivåer, Sverige och EU, inryms numera i den svenska författningen.

Man kan också konstatera att regeringsformens första paragraf i dag framstår som otidsenlig. Efter den inledande meningen om att all offentlig makt i Sverige utgår från folket följer en precisering. Denna utsäger bland annat att den svenska folkstyrelsen förverkligas genom ett representativt och parlamentariskt statsskick och genom kommunal självstyrelse.

Den svenska regeringsformens portalparagraf ger ingen antydan om att det skulle finnas en omvärld. Man kan jämföra med Finlands nya grundlag, som inledningsvis har en pregnant formulering om förutsättningarna för dagens folkstyrelse: ”Finland deltar i internationellt samarbete i syfte att säkerställa fred och mänskliga rättigheter samt i syfte att utveckla samhället.”

I dagens perspektiv framstår den svenska grundlagens tystnad som talande. Det är anmärkningsvärt att beskrivningen av det demokratiska styrelseskicket inte uppmärksammar världen utanför rikets gräns. Regeringsformen förtiger att folkstyrelsen numera förverkligas inte endast genom kommunal självstyrelse, utan också och i stigande grad genom global och europeisk samverkan.

4 Vart går EU?

För länderna i Europeiska unionen har utlandet i praktiken redan försvunnit. EU har i grunden förändrat villkoren för politisk verksamhet och organisering. Ytterst gäller frågan demokratin inom EU. Vilka institutionella reformer krävs för att komma tillrätta med EU:s bristande demokratiska legitimitet? Är det möjligt att fördjupa den europeiska integrationen i överstatlig riktning utan att EU utvecklas till en superstat?

Den statsvetenskapliga litteraturen rymmer flera olika sätt att teoretiskt beskriva och analysera EU. Vissa forskare, såsom Philippe Schmitter, betonar EU:s unika karaktär och försöker därför hitta nya termer och teoretiska analysredskap för att göra EU-samarbetet begripligt. Andra, exempelvis Simon Hix, hävdar att EU uppnått en sådan mognadsgrad att det bör analyseras som vilket politiskt system som helst.

Ett fruktbart sätt att analysera EU utgår från ett integrationsteoretiskt perspektiv. Det innebär att man analyserar drivkrafterna bakom den europeiska integrationsprocessen och EU:s politiska samarbetskonstruktion. Detta makroperspektiv fokuserar på de övergripande politiska drivkrafterna och på hur de politiska spelreglerna utformas för EU-samarbetet. Ett kompletterande mikroperspektiv på EU-samarbetet studerar hur beslut och händelser i det dagliga integrationsarbetet påverkar den övergripande samarbetsstrukturen.

EU som flernivåsystem

Europeiska unionen bör betraktas som ett flernivåsystem. Empiriska studier har visat att de olika politiska nivåerna inte utgör avgränsade enheter utan snarare är sammanvävda med varandra.

De traditionella analyserna av EU som ett mellanstatligt eller

som ett överstatligt samarbete ger en alltför statisk bild. EU kännetecknas i stället av att samtidigt både vara mellanstatligt och överstatligt. Fördelningen av makt och ansvar är därför inte något nollsummespel mellan olika politiska nivåer.

Det är samtidigt uppenbart att tyngdpunkten i samarbetet skiftat mellan ett mellanstatligt och ett överstatligt samarbete. Överstatligheten har dominerat under vissa perioder, inte minst från EG-samarbetets början fram till mitten av 1960-talet. Det mellanstatliga beslutsfattandet fick större tyngd från mitten av 1960-talet fram till beslutet om enhetsakten 1985.

Graden av politisering har också varierat. I det tidiga EG-samarbetet dominerade en beslutsmodell som kännetecknades av ett slags partnerskap mellan den politiska och teknokratiska eliten. I mitten av 1960-talet bröts denna konsensusorienterade beslutsprocess till förmån för en mer konfrontatorisk beslutsmodell. Detta uttrycktes särskilt i relationen mellan rådet och kommissionen, vilka alltmer kom att uppfattas som förhandlingsparter.

Under det sena 1960-talet och under 1970-talet byggde rådet och kommissionen upp sina institutioner och skaffade den kapacitet och organisation som krävdes i det alltmer komplicerade förhandlingsmaskineriet. Komplexiteten i beslutsfattandet och i den politiska processen ökade ytterligare när Europaparlamentet gavs en viktig roll i lagstiftningsprocessen genom beslutet om enhetsakten i mitten av 1980-talet. Andra reformer i enhetsakten, såsom det ökade inslaget av omröstningar med kvalificerad majoritet, kom att förändra makt- och förhandlingsrelationerna såväl inom rådet som mellan EU:s olika institutioner. Med Maastrichtfördraget förstärktes bilden av ett heterogent och segmenterat beslutsfattande. EU delades nu in i tre pelare med olika politiska ambitioner och beslutsregler.

Den gängse bilden av EU-samarbetet är att det funnits en politisk spänning mellan ett överstatligt och federalt EU å ena sidan och ett samarbete baserat på mellanstatlighet som bevarar den nationella suveräniteten å den andra sidan. Enligt många EU-forskare kännetecknas emellertid inte den politiska praktiken i EU av en uppdelning mellan olika nivåer. I stället pågår det ständiga förhandlingar mellan olika aktörer som är invävda i varandra i flera olika skikt: övernationella, nationella och subnationella.

Förespråkare för detta analytiska perspektiv på EU anser också att man bör undvika att tala om nivåer, och i stället använda ett begrepp som invävdhet, *embeddedness*. En forskare som Helen Wallace menar att man bör tänka i termer av platser, *locations*, när man analyserar olika policyprocesser inom EU för att därigenom fånga olika tyngdpunkter i samarbetet. Inom vissa politikområden dominerar regeringar och den mellanstatliga och nationella platsen för beslutsfattandet, medan kommissionen och EG-domstolen har en framträdande plats inom andra fält.

Ett exempel på hur EU och den nationella nivån är sammanvävda är EU:s myller av kommittéer och arbetsgrupper, som är knutna till framför allt kommissionen och rådet. I dessa olika grupper sitter såväl nationella representanter som företrädare för kommissionen.

Sammanflätad politik

Ett flernivåperspektiv utmanar det traditionella statscentrerade perspektivet på EU. Enligt ett sådant statscentriskt perspektiv överlåter stater suveränitet och normgivningsmakt till EU om det gagnar det nationella intresset. Den europeiska integrationen skulle därmed stå helt under medlemsstaternas kontroll.

EU fungerar i detta perspektiv som en förlängning av nationell politik. Enligt ett sådant mellanstatligt perspektiv på EU skulle ökad överstatlighet till och med leda till att den nationella politiska ledningens makt ökar. EU blir därmed ett medel för en regering att förverkliga en politik som man annars skulle ha haft svårt att driva igenom i den inrikespolitiska processen.

Mot ett sådant instrumentellt perspektiv kan man hävda att EU inte endast är en arena för nationella intressekonflikter och mellanstatliga förhandlingar. Unionen är i stället ett framväxande politiskt system, som inte längre kan studeras ur ett traditionellt perspektiv på mellanstatliga relationer och internationellt samarbete.

I transnationella nätverksrelationer är det svårt för olika aktörer att kontrollera och förutsäga den politiska processen. Den europeiska integrationsprocessen består av komplexa beroende- och samarbetsstrukturer som skapar samordnings- och styrnings-

problem. Politikerna har svårt att styra genom att rycka i trådarna. Inslaget av oförutsedda konsekvenser är betydande. Den europeiska integrationen handlar om en mångdimensionell samarbetsprocess som inte låter sig fångas i en enkel nationell kostnads- och nyttokalkyl.

Tolkningen av EU som ett flernivåsystem har framför allt lanserats av amerikanska och tyska forskare. Den baseras på erfarenheterna från förbundsstaternas politiska system. Till en början framstod liknelsen med det amerikanska systemet som självklar, medan det tyska exemplet hamnade i skymundan. Då hade ändå den tyske statsvetaren Fritz Scharpf redan mot slutet av 1980-talet offentliggjort sina forskningsresultat om flernivåsystemens problem med sammanflätad politik.

Scharpf hävdar att de nationella politiska nivåerna låser varandra, vilket försvårar och ibland omöjliggör beslutsfattande. Detta beror på att man uppfattar enhällighetsbeslut som den rådande normen, även om rådet formellt kan fatta beslut med kvalificerad majoritetsröstning. Dessutom har EU en förhandlingskultur som innebär att det är svårt att i grunden förändra samarbetet.

De nationella, subnationella och europeiska politiska nivåerna ses därmed som beroende av varandra. Det handlar alltså inte om ett tvånivåspel, där regeringen förhandlar såväl inåt mot den egna politiska kretsen som utåt mot de andra medlemsregeringarna. Gränserna mellan olika nivåer är porösa och politiska aktiviteter sker samtidigt, inte i separata faser. Det finns alltså inte endast en rumslig dimension av den europeiska integrationsprocessen, utan även en tidsdimension.

Mot Scharpfs diagnos av EU:s beslutsprocess kan man invända att EU-samarbetet inte drivs framåt genom stora beslut, utan genom en serie mindre reformer. Ett sådant exempel är MacSharry-reformen inom den gemensamma jordbrukspolitiken 1992. EU:s fördrag ändras dessutom som ett resultat av förhandlingar mellan EU:s stats- och regeringschefer, vilket lägger en spärr mot beslut som går emot ett lands vitala nationella intressen.

En del forskare hävdar emellertid att det mesta som beslutas av Europeiska rådet kodifierar en redan pågående verksamhet. Man kan därför hävda att vardagsintegrationen har stor betydelse för EU:s konstitutionaliseringsprocess och att många fördrags-

förändringar har sin upprinnelse i beslut som fattas inom olika politikområden.

Denna viktiga vardagsdimension av EU-samarbetet är särskilt tydlig i EG-domstolens olika rättsfall, som fått viktiga konsekvenser för den övergripande politiska och juridiska inriktningen av EU. Det gäller exempelvis de av domstolen fastslagna principerna om EG-rättens företräde framför nationell rätt och direkt effekt. Den senare betyder att EG-rätten också omfattar rättigheter och skyldigheter för enskilda medborgare, vilket innebär att gemenskapsrätten kan åberopas inför nationella myndigheter och domstolar.

Trots beslutssystemets tröghet och oförmåga till flexibilitet finns olika politiska utvägar ur olika dödlägen. Man fattar beslut genom olika kollektiva beslutsmekanismer i form av paketlösningar och sidobetalningar. Det är emellertid inte säkert att de politiska överläggningarna endast äger rum inom ramen för de redan etablerade institutionerna inom EU. På senare år kan man notera ett närmare mellanstatligt samarbete. Den politiska styrningen utövas här av stats- och regeringscheferna och det viktiga styrinstrumentet är mjuk normgivning.

När regeringar samarbetar

Misslyckad Österrikebojkott

Måndagen den 31 januari 2000 skulle Österrike besluta vilka partier som efter valet skulle bilda regeringskoalition. Portugals premiärminister Antonio Guterres, som då fungerade som EU:s ordförande, hade under helgen fört telefonsamtal med övriga EU-länders stats- och regeringschefer. Man hade enats om en politisk bojkott mot Österrike om Jörg Haiders Frihetsparti tog plats i den österrikiska regeringen. Hotet om politisk bojkott kom att verkställas när det stod klart att Frihetspartiet fick flera ministerposter i Österrikes nya regering.

Sanktionerna innebar bland annat att man skulle avstå från alla bilaterala kontakter med den österrikiska regeringen. Övriga

EU-länder skulle endast ta emot österrikiska ambassadörer i tekniska ärenden och inte stödja någon österrikisk kandidatur till internationella toppjobb.

I september samma år överlämnades en rapport från de tre vise männen Martti Ahtisaari, Jochen Frowein och Marcelino Oreja. De drog slutsatsen att det inte fanns några skäl för EU:s regeringar att fortsätta sin politiska bojkott. EU:s toppmöte i Biarritz i oktober beslöt att sanktionerna skulle upphöra.

Beslutet att politiskt bojkotta Österrike var historiskt. Stats- och regeringscheferna reagerade mot den politiska sammansättningen av ett EU-lands demokratiskt valda regering. I efterhand är den allmänna bedömningen att beslutet var illa genomtänkt och att det inte fick avsedd effekt.

Sanktionsbeslutet mot Österrike illustrerar tydligt de mellanstatliga överläggningarnas informella karaktär. Dessa överenskommelser har stor politisk tyngd och de fattas ofta utan förankring i den inomnationella kretsen. I Sverige togs beslutet av Göran Persson under stark tidspress och utan att oppositionsledarna eller riksdagens utrikesnämnd sammankallades. När Anna Lindh i efterhand utfrågades av konstitutionsutskottet fick hon frågan om hon och statsministern diskuterat att informera utrikesnämnden. ”Nej, det gjordes inte. Det föll oss över huvud taget inte in. Det fanns ingen som helst tid att diskutera med Utrikesnämnden.”

Sanktionsbeslutet mot Österrike kan möjligen ses som ett unikt beslut, som en historisk parentes. Men det vore att underskatta Österrikefallets betydelse. Det sätt på vilket beslutet fattades har mycket betydelsefulla politiska implikationer. Sanktionsbeslutet mot Österrike kan ses som del av ett delvis nytt mellanstatligt beslutsfattande. Det innebär att de mellanstatliga besluten inte nödvändigtvis formellt förankras i EU:s institutioner och i EG-rätten.

Denna form av mellanstatligt beslutsfattande har spridit sig till fler politikområden, från det traditionella utrikes- och säkerhetspolitiska området till välfärdspolitiska och andra frågor inom den första pelaren. Mellanstatliga beslut och uppgörelser avser inte enbart lagstiftning inom ramen för EU:s första pelare. Det handlar också om beslut som inte är juridiskt bindande, men som ändå kan få stor politisk betydelse.

I Lissabon i mars 2000 introducerades en nygammal arbetsmetod av EU:s stats- och regeringschefer. Den kallas för en öppen samordningsmetod för koordinering av politiken mellan medlemsländerna. Samarbetsmodellen var emellertid inte helt ny. Den har redan tillämpats i sysselsättningspolitiken. Det nya var att regeringscheferna nu började tillämpa metoden också inom andra områden, som utbildning och informationsteknik.

Metoden att arbeta med riktlinjer finns också inom skatte- och budgetområdet. Politisk styrning genom riktlinjer är även viktig inom EU:s tredje pelare avseende inrikesfrågor och rättsliga frågor. Dessutom skapar EMU ett allt större behov av politisk samordning bland medlemsstaterna i EU. Det gäller inte bara i monetära frågor, utan även i sådana som berör den allmänna ekonomiska politiken, finanspolitiken och dessutom välfärdspolitiken. Från franskt socialistiskt håll har man på högsta politiska nivå till och med förordat upprättandet av ett slags ekonomisk regering (*gouvernement économique*). Detta förslag syftar till att utöver samordningsbehoven även försöka tillgodose kraven på demokratisk kontroll av Europeiska centralbanken (ECB).

Den öppna samordningsmetoden för koordineringen av politiken mellan medlemsländerna skiljer sig från de traditionella arbetsmetoderna i EU genom att man inte i första hand arbetar med gemenskapsrätt. Den politiska styrningen är i stället av mer frivillig karaktär och baserad på mjuk normgivning. Det goda exemplet i en eller flera medlemsstater bildar referens. Samma metod har länge tillämpats i mellanstatligt samarbete, exempelvis inom Europarådet och OECD.

Vad som nu äger rum rör sig delvis om en förskjutning från reglering baserad på lagstiftning i form av direktiv och förordningar i riktning mot påverkan baserad på regler som inte är tvingande. Styrning genom politisk samordning och icke-bindande regler framstod till en början som övergående former av beslutsmetod, men har utvecklats till en egen beslutsform.

Den öppna samordningsmetoden har särskilt starkt stöd hos den svenske statsministern. Göran Persson menar att samarbetsformen ”kännetecknas av gemensamma målsättningar men med bibehållen nationell beslutskompetens” (Persson 2000). Den ligger i linje med Göran Perssons vision om ett EU-samarbete som

består av ”likaberättigade nationalstater där arbetet går framåt genom såväl fler majoritetsbeslut som genom den öppna samarbetsmetoden”.

Mjuk normgivning

Mjuk normgivning *(soft law)* är inte ny inom EU-samarbetet. Subsidiaritetsprincipen har sålunda varit föremål för en uppförandekod inom EU. De områden som nu är aktuella för mjuk normgivning gäller välfärdsfrågor och andra frågor som berör vitala områden för den nationella suveräniteten.

Med mjuk normgivning avses normer och riktlinjer som har en rättslig innebörd utan att vara formellt juridiskt bindande. Den rättsliga innebörden är inte generell utan måste avgöras från fall till fall. Mjuk normgivning har syftet att influera och styra medlemsländernas och institutionernas handlande och ibland även företags och individers. Exempel på icke-bindande regler är rekommendationer, yttranden, meddelanden, deklarationer, riktlinjer, resolutioner, uppförandekoder och gemensamma uttalanden.

Det rör sig exempelvis om medlemsländernas samordnade sysselsättningsstrategi, som innebär att rådet, på förslag av kommissionen, årligen antar riktlinjer för sysselsättningen som medlemsregeringarna skall beakta i sin sysselsättningspolitik. Dessa riktlinjer antas med kvalificerad majoritet i rådet, men de är inte formellt bindande för medlemsstaterna. Vilken effekten blir av riktlinjer och andra icke-bindande regler varierar mellan både politikområden och länder.

Den ökade betydelsen av mjuk normgivning har att göra med att EU nu går vidare i integrationsarbetet: från att avskaffa olika hinder för att skapa en inre marknad för varor, tjänster, kapital och människor till att komma överens om en gemensam politik inom olika välfärdsfrågor. Politiskt sett skulle det bli svårare att använda sig av gemenskapsrätten och ett överstatligt beslutsfattande för att förverkliga en europeisk välfärdspolitik. Traditionellt har EG-domstolen fungerat som en viktig drivkraft i den europeiska integrationen och domstolens arbete har varit effektivt när det gäller att skapa ökad rörlighet inom den inre marknaden.

Det är däremot mer politiskt problematiskt att låta domstolen även jämna vägen för en gemensam välfärdspolitik.

Relationen mellan den juridiska och politiska processen är komplex och under många år levde den juridiska och den politiska processen åtskilda liv. Parallellt med EG-domstolens viktiga domar på 1960-talet, om exempelvis EG-rättens företräde framför nationell rätt, protesterade den dåvarande franske presidenten Charles de Gaulle mot ökat överstatligt beslutsfattande. Resultatet blev förstärkt nationell vetorätt.

Senare års forskning visar att vetorätten i praktiken sällan utnyttjats och att det är en myt att EG under 1970-talet präglades av euroskleros. Statsvetaren Jonathan Golub visar att effektiviteten i beslutsfattandet i rådet inte var sämre under 1970-talet än efter beslutet om enhetsakten 1985. Detta visar, enligt Golub, att de formella förändringarna i enhetsakten endast kodifierade rådande praxis. Han menar också att möjligheten till kvalificerat majoritetsröstande i rådet inte har fått den avsedda effekten och att detta beror på den vetokultur som under senare år utvecklats i rådet.

Mellanstatligt beslutfattande genom mjuk normgivning betyder sannolikt att det mer sällan kommer att uppstå politiska dödlägen i rådet. Viktiga politiska beslut tas i andra former än den traditionella lagstiftningsproceduren, via parlamentet och rådet, och i högre grad av stats- och regeringscheferna i Europeiska rådet.

Det betyder att möjligheten till majoritetsbeslut i rådet inte automatiskt ökar effektiviteten i EU:s beslutsfattande. Nicefördragets nya röstviktningsregler kan komma att försvåra beslutsfattandet. En konsekvens kan bli att rådets beslut i allt högre grad baseras på mjuk normgivning och inte på juridiskt bindande regler. En annan är att juridiskt bindande regler öppnar för stora tolkningsmöjligheter. En tredje är att den flexibla integrationen ökar i betydelse.

Politisk makt i nya former

Mjuk normgivning medför långtgående förändringar av den nationella politiken. Statssystemet utmanas av komplexa transformativa processer i vilken staten förändras såväl externt, utåt mot EU, som internt, inåt mot inrikespolitiken. Det är inte längre

möjligt att skilja mellan ”vi” och ”de” i den pågående europeiska integrationsprocessen. I kontrast till den westfaliska modellen är EU-staterna mer fragmentiserade och upplösta och kan därför inte endast analyseras som nationella och territoriella enheter. Den europeiserade staten definieras också av de transnationella aktiviteter och processer som den deltar i.

Stater är utan tvivel viktiga aktörer i EU, men den europeiska integrationen kan inte reduceras till traditionell diplomati. Det handlar inte endast om interaktioner mellan statsledningarna, utan om komplexa relationer som också inbegriper ett lands myndigheter och förvaltning. Därför krävs det nya analysperspektiv på staten för att göra EU-samarbetet begripligt. Därmed kan man kartlägga hur nya typer av statliga aktiviteter på annat än regeringsnivå växer fram över nationsgränserna och skapar nya former av politisk organisering.

Europeisering

Europeiseringen är inte bara en juridisk process där ett lands lagstiftning förändras genom EU:s direktiv och förordningar. Bland EU-forskare brukar begreppet avse hur EU:s lagstiftning implementeras i den nationella lagstiftningen och vilka politiska konsekvenser dessa lagändringar får.

Forskare har undersökt hur olika medlemsländer hanterat förändringstryck från EU i form av ny lagstiftning. Om EU:s lagstiftning skiljer sig från medlemslandets politik uppstår ett förändringstryck, som oftast leder till att landet anpassar sin politik efter den nya lagstiftningen. Hur detta går till varierar stort mellan länderna.

En viktig faktor bakom förändringsprocessen är landets samhällsstruktur, om landet präglas av en korporativ samhällsstruktur eller om staten har en starkare roll i förhållandet till samhället. Förekomsten av starka intresseorganisationer har också stor betydelse. Genom att hänvisa till EU:s direktiv och förordningar kan olika nationella aktörer, inklusive de nationella regeringarna, driva igenom en förändring av den nationella politiken och lagstiftningen som annars hade varit svår att få till stånd.

Det är inte endast små stater som utsätts för ett förändringstryck från EU. Det gäller i hög grad även tunga medlemsländer som Tyskland, Frankrike och Storbritannien.

EU får också konsekvenser för mer informella politiska processer, såsom socialisation, idéer, tänkesätt och mjuk normgivning. Det som europeiseras behöver alltså inte enbart handla om nationell lagstiftning och formell organisering utan också om hur problem definieras och uppfattas. Den politiska dagordningen europeiseras så att gränsen mellan olika politiska nivåer tenderar att flyta samman.

EU-medlemskapet inordnar staten och samhället i ett system av organisationer, regler och procedurer som påtagligt förändrar villkoren för verksamheten. Det nationella politiska livet och den politiska dagordningen europeiseras. EU-medlemskapet har fått genomgripande konsekvenser för statens roll i allmänhet, men också för organiseringen av statsförvaltningen och för relationen mellan staten och samhället. Staten och samhället är invävda i EU-samarbetet och man kan därför inte längre betrakta Sverige och EU som två skilda politiska arenor.

Europeisering handlar inte bara om hur EU påverkar landet, utan det rör sig om en komplex tvåvägsprocess mellan den nationella nivån och EU. Eftersom stater är porösa går det inte att dra någon skarp gräns mellan olika politiska nivåer och processer. Därför är det oegentligt att se landet som ”drabbat” av EU:s lagstiftning. Politiker och tjänstemän är med och formar EU:s politik i såväl informella som formella sammanhang. Problemet är att detta ständigt pågående utbyte mellan nationellt och europeiskt ofta äger rum utanför offentlighetens ljus. Inte endast medier och politiskt förtroendevalda kan här spela en betydelsefull roll. Det är också en viktig forskningsuppgift att granska det gränsöverskridande samarbetet mellan nationella tjänstemän och EU:s institutioner.

Statsförvaltningen i EU

För den centrala statsförvaltningen är europeiseringen i högsta grad en realitet. En undersökning av den centrala statsförvaltningen i fyra nordiska länder visar att EU för tjänstemännen blivit en del av förvaltningens vardag. Det gäller framför allt frågor

som rör den inre marknaden. Statsförvaltningens kontaktnät har i dag utsträckts till olika EU-organ. Färre än 10 procent av enheterna i den svenska statsförvaltningen uppger att de inte alls berörs av någon av EU:s tre pelare (Jacobsson 2000).

Sju av tio departement uppskattade år 2000 att det EU-relaterade arbetet överstiger 40 procent av den totala arbetstiden (Statskontoret 2000:20). Även om Utrikesdepartementet fortfarande medverkar vid samordningen av EU-frågorna har UD:s betydelse gradvis minskat i takt med ökad efterfrågan på annan expertkompetens. Samma iakttagelse rapporteras från andra EU-länder.

EU-anpassningen av statsförvaltningen har ägt rum utan större formella omorganisationer. En undersökning av små stater visar att utrikesförvaltning och övrig statsförvaltning till det yttre ter sig oförändrad. EU-frågor hanteras på samma sätt som inrikesfrågor, med den stora skillnaden att den nationella förvaltningen omorganiserats för att passa in i EU-samarbetets flernivåsystem.

Nya EU-medlemmar har snabbt erfarit att EU inte är en internationell organisation vilken som helst, där utrikesdepartementen kan agera som samordnare och medlare mellan den nationella förvaltningen och den internationella organisationen. EU-kontakter har blivit en del av förvaltningens vardag och den dagliga kontakten med EU:s olika institutioner är omfattande. EU-frågor ligger alltså inte ”utanför” den nationella förvaltningen, utan är en integrerad del av den.

De nya villkoren för förvaltningstjänstemännen i olika departement och myndigheter är i dag det kanske allra främsta uttrycket för den globaliserade och europeiserade staten. Representanter från det svenska regeringskansliet reser omkring 5 000 gånger per år (Hegeland och Mattson 2000). För dessa tjänstemän är det ingen större skillnad mellan att ta pendeltåget till Stockholm eller flyget till Bryssel över dagen. Det handlar i grunden om samma verksamhet, men på nya arenor.

EU som hemmaarena

Statens tjänstemän passerar obekymrat linjen mellan vad som brukar beskrivas som inrikes och utrikes. För varje tjänsteresa blir den traditionella tudelningen alltmer irrelevant. Varken EU

eller andra multilaterala fora befinner sig längre ”borta”, utan har blivit hemmaarenor. EU har blivit en förlängning av de nationella förvaltningssystemen.

Nationella tjänstemän och experter deltar i olika faser i EU:s beslutsprocess. I den förberedande fasen deltar experter i kommissionens olika arbets- och expertgrupper. I Sverige hämtas dessa experter från olika myndigheter. I beslutsfasen hanteras förslagen av arbetsgrupper och högnivågrupper. Sverige representeras här av tjänstemän från departementen och från den permanenta representationen i Bryssel. Lagstiftningsfrågor beslutas sedan av rådet, numera ofta tillsammans med parlamentet. Under implementeringsfasen sitter representanter från såväl departement som myndigheter i olika genomförandekommittéer.

Det är emellertid svårt att skilja mellan de olika faserna i policyprocessen och mellan EU:s lagstiftande och verkställande institutioner. Direktiv och förordningar har ofta formen av ramlagstiftning och kompletteras av genomförandeföreskrifter. De utfärdas av genomförandekommittéerna inom ramen för den så kallade kommittologin, som är en viktig del av EU:s politiska och juridiska system.

Statskontorets utvärdering av statsförvaltningens medverkan i EU-samarbetet konstaterar att kommissionens möjligheter att anta gemenskapslagstiftning ökat under senare år och att de rättsakter som rådet och Europaparlamentet antar utgör en allt mindre andel av den totala mängd rättsakter som EU i sin helhet antar varje år (Statskontoret 2000:20). En sådan utveckling betyder sannolikt att effektiviteten i beslutsprocessens olika faser ökar. En bidragande faktor är att kommissionen i ett tidigt skede i lagstiftningsprocessen samarbetar med den tillämpande myndigheten.

Det finns dock viktiga invändningar mot en sådan utveckling, eftersom den riskerar att urholka och försvaga den demokratiska legitimiteten i beslutsfattandet. Tjänstemannainflytandet kan undergräva Europaparlamentets roll som lagstiftare. Kommittologin har kritiserats av Europaparlamentet, som tillkämpat sig ökad insyn i kommittéarbetet.

Vissa delar av förvaltningen ingår i transnationella och sektoriella nätverk, medan andra delar av förvaltningen är mer natio-

nellt orienterade. Segmenteringen inom förvaltningen ökar och olika delar av statsförvaltningen ingår i olika transnationella nätverk. Detta riskerar att leda till en fragmentering av staten. Ju mer staten blir invävd och segmenterad, desto svårare blir det att betrakta staten som en autonom och sammanhållen enhet (Jacobsson 2000).

Behovet av samordning mellan myndigheter och inom regeringskansliet har varit föremål för flera utredningar i Sverige under senare år. Utredningarna har pekat på vikten av att olika representanter agerar samordnat i EU så att Sveriges intressen kan tillvaratas. Samordningsprocesserna inom regeringskansliet är komplexa och inbegriper formella såväl som informella samarbetsformer. Försöken att åstadkomma en mer effektiv samordning förefaller endast ha haft begränsad framgång. Åtgärderna tycks vara baserade på alltför förenklade föreställningar om hur komplexa organisationer fungerar (Sundström 1999)

EU-medlemskapet har stärkt statsministerns ställning. Utvecklingen har gått i samma riktning även i andra EU-länder. Ett viktigt sätt att samordna den nationella EU-politiken har varit att stärka premiärministrarnas kanslier på bekostnad av framför allt utrikesdepartementens inflytande.

I Sverige samordnas den nationella EU-politiken genom att det skapas en samsyn som kan vägleda svenska representanter i en komplex och decentraliserad beslutsprocess. Inga stora administrativa reformer infördes av regeringskansliet när Sverige 1995 blev EU-medlem. Tanken var i stället att EU-frågor skulle integreras i departementen och i varje departement inrättades en särskild samordningsfunktion. Ett särskilt EU-sekretariat etablerades i Utrikesdepartementet, men i mars 1996 flyttades den övergripande EU-samordningsfunktionen från Utrikesdepartementet till statsrådsberedningen. Senare stärktes statsrådsberedningens samordnande roll i EU-frågor genom inrättandet av en särskild EU-enhet.

Vardagsintegration

Alla tillgängliga undersökningar visar att statsförvaltningen i praktiken har blivit alltmer sammanvävd med EU, men på den

politiska nivån hanteras EU som en internationell organisation grundad på traditionellt mellanstatligt samarbete. Det finns en utbredd föreställning om betydelsen av att nationellt positionera sig mot EU och förbereda sig inför de mellanstatliga förhandlingarna i Bryssel. Svenska och andra länders politiker ger därmed en bild av att EU ligger utanför det egna landets politiska liv och att Bryssel är ett resmål dit man åker för att slåss för sina nationella intressen.

Empiriska studier av vardagsintegrationen och förvaltningen i olika europeiska länder visar däremot på en annan bild av EU-samarbetet. Beslutsprocessen i EU skildras som en komplex flernivåprocess. Enkätstudien av de fyra nordiska ländernas centrala statsförvaltning visar att EU-frågor, inte minst i Sverige, sköts informellt mellan statsförvaltningen och den politiska ledningen (Jacobsson 2000).

En traditionell syn på internationellt samarbete utgår från att det är möjligt att formulera nationella intressen inför mellanstatliga förhandlingar i Bryssel. Regeringar betraktas som grindvakter mellan den nationella och internationella samarbetsnivån. Men en mer realistisk bild är att EU inte kan separeras från den inomnationella politiska processen. Därför utmejslas nationella intressen i ett komplext samspel mellan de olika politiska nivåerna.

Samarbetet innebär inte enbart att ett land passivt övertar regler och procedurer. De europeiska nätverken innebär att i utbyte med andra lära sig vad man själv vill, till exempel när det gäller monetärt samarbete, arbetarskydd och livsmedelskontroll (B. Jacobsson 1997). EU efterfrågar ständigt medlemsländernas positioner. På så sätt återskapar EU det nationella.

Gränsöverskridande organisering

I den transnationella politiken upplöses gränserna mellan olika nivåer och olika politikområden. Organisationsformer som varit bundna till det nationella territoriet kompletteras av nya slags nätverk som hålls samman av kunskap och ideologi.

De politiska processerna i EU kan därför inte fångas av traditionella analyser av staten eller av sedvanliga teorier om europe-

isk integration och internationellt samarbete, vilka utgår från att staten är territoriellt bunden och att den politiska styrningen bygger på hierarkiska auktoritetsrelationer. De politiska processerna och aktiviteterna i EU överensstämmer dåligt med en sådan bild av politisk organisering grundad på nationellt definierade enheter. EU:s politiska liv kan inte ses som en förlängning av den nationella politiska processen.

EU:s transnationella organisering tar sig särskilt uttryck i två viktiga tendenser. Den ena är att den politiska styrningen i allt högre grad äger rum i ett nära samarbete mellan EU-ländernas högsta politiska ledningar och att de politiska besluten har en relativt svag koppling till EU:s institutioner och EG-rätten. Den andra tendensen är att EU:s traditionella lagstiftningsprocess ändrat karaktär. Kommissionen får ökad makt både inom det decentraliserade beslutsfattandet och inom kommittologin. Kommissionens nära samarbete med de olika ländernas förvaltningar innebär också att de nationella myndigheternas roll i lagstiftningsarbetet blir allt viktigare.

Närmare samarbete på mellanstatlig grund

Transnationell organisering bygger inte endast på EU-lagstiftningens tvingande regler, utan förverkligas också genom andra, lösare former av styrningsmekanismer. EU karaktäriseras av nätverksstyrning, som trots avsaknaden av en central auktoritet skapar ordning i samarbetet. I en sådan porös samarbetsstruktur ökar betydelsen av lobbying och andra informella sätt att påverka.

Den politiska verksamheten går ut på att generera stöd för olika idéer och politiska projekt. Ett viktigt sätt att skapa en europeisk samsyn kring olika politiska idéer, utan att använda sig av EG-rätten, är att besluta om rekommendationer, handlingslinjer och andra icke-juridiskt bindande regler.

I nära överläggningar mellan länders politiska ledningar skapas politiken efter hand och föga sätts på pränt. Vaga och otydliga målformuleringar medför bristfällig insyn i den politiska processen. Samtidigt är själva oklarheten en viktig förutsättning för att regeringarna skall komma överens i känsliga politiska frågor. Ofta följer en omfattande tolkningsprocess om vad man egentli-

gen kommit överens om. Regeringar skaffar sig handlingsfrihet med motiveringen att man värnar om den nationella suveräniteten.

Mellanstatlighetens beslutsprocess inger emellertid stora betänkligheter från demokratisynpunkt. Frikopplingen från den nationella politiska processen och EU:s institutioner försvårar insyn och ansvarsutkrävande. Ett närmare mellanstatligt samarbete på viktiga ekonomiska och politiska områden, som inte förankras i ett konstitutionellt regelverk, skapar oklara makt- och ansvarsrelationer. Politiken intimiseras och den offentliga insynen i det politiska beslutsfattandet är begränsad (K. Jacobsson 1997). De informella förhandlingarna kan möjligtvis förklaras av kortsiktiga, politiska hänsyn, men är ofta svåra att förena med medborgarstyrelsens krav.

EU:s formella samarbetsstruktur motsvarar inte en informell, gränsöverskridande nätverksstruktur. Det stora demokratiproblemet på sikt är risken för att gapet mellan formell och faktisk beslutsprocess vidgas ytterligare. Därmed minskar legitimiteten för EU:s beslut och för hela EU som politiskt projekt.

Den grundläggande svårigheten med att fatta beslut i EU kommer att öka i takt med att EU utvidgas till sammanlagt ett trettiotal stater. Den flexibla integrationen, vad som också benämns förstärkt samarbete, skrevs in i Amsterdamfördraget och byggdes ut i Nicefördraget. Minst åtta stater kan bestämma att gå vidare i integrationen, utan att övriga stater har möjlighet att stoppa samarbetet. Det är troligt att samarbetet mellan en mindre grupp stater kan öka när skillnaderna mellan EU:s medlemsstater förstärks.

Synen på flexibel integration har dock förändrats under åren. Till en början sågs differentierat medlemskap som något nödvändigt ont för att man skulle kunna gå vidare i den europeiska integrationsprocessen. Flexibel integration har sedermera kommit att bli en rumsren och generell princip för att hantera risken för blockeringar i organisationen. I samband med Maastrichtförhandlingarna blev det politiskt nödvändigt att acceptera en mer flexibel samarbetsmodell för att kunna hantera den brittiska regeringens vägran att utvidga samarbetet till det sociala området.

Principen om flexibel integration uppvisar emellertid inte något enhetligt mönster. Schengensamarbetet för gränskontroller,

försvarssamverkan i VEU och det europeiska valutasamarbetet i EMS sedan slutet av 1970-talet är alla exempel på hur flexibel integration tillämpats utanför EU:s ramverk. EMU och delar av den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken är exempel på hur den flexibla integrationen skett inom unionen.

Principen om flexibel integration är inte ny, utan har funnits med sedan starten av det europeiska samarbetsprojektet. Hela Europarådets system av konventioner och partiella samarbetsprogram kan ses som exempel på flexibel integration. Variabel geometri har ofta använts som ett sätt att komma ur akuta politiska dödlägen. Europeisk historia visar därmed på en politisk kreativitet och förmåga att hitta sätt att komma ur svåra politiska situationer.

Olika internationella organisationer, inte minst Europarådet, har länge gjort det möjligt för länder att variera sitt engagemang i olika frågor. Man har dessutom kunnat hantera frågor annorlunda i den interna demokratiska processen. Länderna har anslutit sig till olika konventioner och samarbetsarrangemang vid en tidpunkt som passar det enskilda landet.

Den förstärkta möjligheten till flexibel integration i Nicefördraget skapar ett dilemma. Med den pågående utvidgningen ökar spänningen mellan att å ena sidan skapa en politisk, ekonomisk och social gemenskap och å andra sidan tillåta olika intressen och politiska ambitioner. Den tyske utrikesministern kan sägas ha gjort sig till tolk för en relativt allmänt utbredd kontinentaleuropeisk politisk uppfattning om betydelsen av en institutionell flexibilitet. Ett viktigt inslag i utrikesminister Joschka Fischers anförande den 12 maj 2000 vid Humboldtuniversitetet i Berlin var betydelsen av en europeisk tyngdpunkt. Fischer talade om ett Kärneuropa och förespråkade en variant av variabel geometri. Följden skulle sannolikt bli en varaktig skiktning av EU:s medlemsländer. Fischer menade att om inte medlemsstaterna har rätt att fördjupa samarbetet inom det institutionella ramverket, kommer de att samarbeta utanför avtalen eller till och med utanför unionen.

Även i fransk debatt är differentieringen av EU ett centralt tema. I sitt Berlintal den 27 juni 2000 skisserade president Chirac ett framtidsalternativ där en kärngrupp av länder går vidare på egen hand och fördjupar sitt samarbete. Tanken utvecklades se-

nare av Jacques Delors, som förespråkar en förtrupp bestående av en federation med egna institutioner.

Ett friare samarbete kan därför ses som ett viktigt reforminstrument i syfte att undvika att EU förlamas och hamnar i en situation där medlemsländerna blockerar varandras ambitioner. Den svenske statsministern Göran Persson är visserligen inte odelat positiv till flexibel integration, men konstaterar att utan en möjlighet till ett närmare samarbete mellan några medlemsländer riskerar motsättningarna inom EU att växa, vilket kan leda till att samarbete sker utanför och inte innanför EU:s ramar (Persson 2000).

Statsvetaren Magnus Jerneck hävdar att den effektivitetsåtgärd som man vill uppnå med den flexibla integrationen i själva verket kan få allvarliga konsekvenser för den europeiska förhandlingsmiljöns gemensamma normer (Jerneck 2001). EU kan nämligen betecknas som ett förhandlingssystem som förutsätter en framtidsskugga. De inblandade parterna vet att de kommer att mötas många gånger. En friare samarbetsform, där några medlemsländer går före och fördjupar samarbetet medan andra står utanför eller tillkommer senare, kan försvaga förhandlingsmiljöns spelregler.

Invävd förvaltning

Politiker och tjänstemän ägnar alltmer arbete åt EU, medan medborgarna tycks ägna sig allt mindre åt vad som händer i EU.

Ett problem är pedagogiskt. EU och andra multilaterala fora utanför nationalstatens territorium kan ha minst lika stor betydelse för medborgare som institutioner på andra nivåer. Den politiska debatten fortsätter däremot som om ingenting hade hänt och framställer dessa fora som avskilda från den nationella demokratin.

Tjänstemännens inflytande i EU-frågor är stort. Inflytandet handlar inte bara om tekniska förberedelser för politikerna, utan väl så mycket om att påverka dagordningen och organiseringen av det politiska arbetet. Det kan leda till en situation där ansvar och makt skiljs åt mer än tidigare. Genom sammanvävda processer i vilka tjänstemän och experter medverkar uppstår en sammanflätning mellan olika politiska och administrativa nivåer.

I den svenska delen av den nordiska enkätundersökningen menade dock tjänstemännen att de hade en god bild av politikernas åsikter. Men det faktum att tjänstemännen vet vad politikerna vill behöver inte automatiskt leda till att de också driver frågorna i enlighet med politikernas uppfattningar och önskemål (Sundström 1999).

Statskontoret menar att instruktionsgivningen till deltagarna i verkställighetskommittéer bör vara skriftlig för att på så sätt tillgodose krav på tydlighet och möjlighet till insyn och ansvarsutkrävande (Statskontoret 2000:20). Omfattande informella kontakter leder till en otydlig rollfördelning mellan regeringen, departementstjänstemän och myndighetstjänstemän.

Ett nytt grundfördrag för EU

Den konstitutionella demokratin är ett styrelseskick som förenar medborgarstyrelse och rättsstat. Genom sina förtroendevalda representanter styr folket genom generella rättsnormer. Konstitutionens uppgift är att etablera en normhierarki. Grundlagen definierar och avgränsar den offentliga maktutövningen. Därmed kan den politiska makten i bästa fall uppnå något mer än vad som annars skulle varit möjligt. Det kan förefalla paradoxalt, men en konstitutionellt ordnad offentlig makt kan vara starkare än den makt som är rättsligt helt oreglerad. Föreningen av medborgarstyrelse, rättsstat och handlingskraft bildar därför idealet för en demokratiskt organiserad gemenskap.

Europeiska unionen saknar i dag en konstitution i vedertagen mening, nämligen en samling rättsregler som anger hur den politiska samfälligheten skall styras. I takt med att EU:s makt växer blir också frågan alltmer akut om inte EU borde regleras genom en konstitution. Avsaknaden av en tydlig författning förklarar flera problem som kännetecknar dagens EU.

EU i dag: otydlighet och diffust ansvar

Europeiska unionen regleras i dag av ett virrvarr av fördrag, protokoll och förklaringar. Försöken att skapa ett begripligt och

sammanfattande regelverk har hittills misslyckats. Det krävs juridisk fackkunskap för att tolka dagens svårtillgängliga paragrafmassa.

Därmed uppfyller inte EU ett huvudkrav på en demokratisk organisation, nämligen att dess grunder skall vara förståeliga för medlemmarna. I ett tidigare skede kunde man möjligen försvara den rådande ordningen med att EU var ett elitprojekt, vars reglering endast var en affär för regeringsföreträdare och ämbetsmän. Men i dag ställs kravet att EU också skall vila på en demokratisk legitimitet. Det är då som den enskilde medborgaren kan göra anspråk på att kunna ta del av och förstå de regler som styr unionen.

I praktiken har EU redan nu en konstitution. Summan av alla fördragsbestämmelser och EG-domstolens uttolkning av gemenskapsrätten bildar ett system av rättsregler som bär stora likheter med ett lands författning. Ett stort problem är emellertid att denna de facto-konstitution inte existerar i form av ett tydligt och enhetligt dokument.

Ett annat problem är att de regler som ligger till grund för dagens EU endast utgör ett ofullständigt system. Betydelsefulla aspekter av unionen lämnas oreglerade. Hit hör så viktiga frågor som befogenhetsuppdelningen mellan EU och medlemsländerna samt den närmare rollfördelningen mellan EU:s institutioner.

Historiskt sett är det enkelt att förklara varför ansvaret förblivit flytande. EU har länge varit ett stort förhandlingsmaskineri, som hankat sig fram genom kompromisser om vad som för stunden varit politiskt möjligt. Problemet är att denna otydliga maktfördelning medför stora svårigheter att i efterhand utkräva ansvar. Kommissionens avgång 1999 föranleddes av att makt och ansvar inte följdes åt.

De senaste årens maktförskjutning till rådets förmån har inte föregåtts av någon principdebatt om den inbördes maktbalansen mellan rådet, kommissionen och Europaparlamentet. Det låga valdeltagandet i Europavalen kan i mycket förklaras av att Europaparlamentets makt förblivit oklar för väljarna.

I ett rättssystem med tomma fläckar uppstår ett behov av normutfyllnad. Det är EG-domstolen som i detta maktvakuum kommit att få stort inflytande. Emellanåt går domstolen över sin

dömande uppgift och kommer in på normgivningsmaktens område. Det vore emellertid förhastat att dra slutsatsen att utvecklingen drivs av några makthungriga domare. Det är i stället politisk passivitet och frånvaron av en tydlig konstitution som lämnat detta vida utrymme för juristernas inflytande.

Behovet av en institutionell översyn av EU-bygget har också aktualiserats av den förestående utvidgningen till ett dussintal, kanske ännu fler, nya medlemsländer. En union med ett trettiotal medlemsländer ställer helt andra krav på beslutsmekanismer än ett EU med ursprungligen sex deltagare. Mellanstatlighet med bibehållen vetorätt skulle leda till blockeringar och handlingsförlamning. Regeringskonferensen i Nice 2000 innebar visserligen en reformering av röstviktningsregler och en övergång från enhällighetsregel till omröstning med kvalificerad majoritet inom ett antal områden. Dessa förändringar var nödvändiga, men knappast tillräckliga.

En konstitution skulle således bidra till lösningen av flera av EU:s nuvarande problem. De oöverskådliga fördragen, den otydliga ansvarsfördelningen, den förestående utvidgningen och, inte minst, den bristande legitimiteten talar tillsammans för att göra om den författningsmässiga grunden för Europeiska unionen.

Konturerna till en EU-författning

Denna plädering för en samlad författning för EU är ingalunda ny. Under det senaste året har diskussionen blivit alltmer intensiv och frågan om en konstitution har hamnat långt upp på Europadebattens dagordning. I själva verket har den konstitutionella debatten pågått i flera årtionden och har avsatt flera konkreta förslag om hur en EU-författning skulle kunna se ut.

Redan under andra världskrigets mörkaste skede började några entusiaster planera efterkrigstidens fredliga Europa. På fängelseön Ventotene utanför Neapel satt ett tusental italienska motståndsmän och kommunister. Fångenskapen bildade ett drivhus för idéer om det nya Europa. Med Altiero Spinelli som ledande namn författade en grupp federalister ett manifest för ett fritt och enat Europa. I hemlighet smugglades dokumentet ut 1941 och spreds över kontinenten. Ventotenemanifestet återspeglar för-

hoppningarna om ett demokratiskt Europa.

Altiero Spinelli kom också att spela en roll för den senare utvecklingen. Som Europaparlamentariker ledde han arbetet med att skriva en samlad grundlag för en europeisk union. Spinellirapporten från 1984 kom visserligen inte att genomföras, men blev en viktig inspirationskälla för de följande årens omvandling av EU.

Maastrichtfördraget ledde till en omfattande debatt i många medlemsländer. Europaparlamentet tog flera initiativ för att utarbeta en europeisk författning. Parlamentets utskott för institutionella frågor lade fram ett uppmärksammat förslag 1994. Under ledning av den belgiske parlamentsledamoten Fernand Herman hade utskottet utarbetat en komplett författning.

Regeringskonferensen i Amsterdam 1997 lyckades inte nå någon uppgörelse om en förenkling av fördragen och de regelförändringar som skulle krävas inför en utvidgning av EU. Man beslöt att inleda arbetet på en ny regeringskonferens.

Stats- och regeringschefernas uppläggning av den nya regeringskonferensen väckte snart kritik. Både kommissionen och parlamentet ville utnyttja tillfället för mer genomgripande institutionella reformer. Redan innan han tillrätt som ny ordförande för kommissionen hade Romano Prodi lagt fram ett långtgående program för Europeiska unionens framtid. Han sammankallade också en grupp av tre europeiska politiker för att identifiera de problem som regeringskonferensen borde lösa med sikte på utvidgningen. Ordförande blev Jean-Luc Dehaene, tidigare belgisk premiärminister. I gruppen ingick också förre tyske presidenten Richard von Weizsäcker och den förre brittiske ministern David Simon.

Dehaene, von Weizsäcker och Simon hänvisade i sin rapport hösten 1999 till det faktum att de flesta medborgarna inte förstår hur institutionerna fungerar. Invånarna i de nya medlemsstaterna kommer att ha ännu svårare att förstå institutionernas roll än de medborgare som levt med den europeiska integrationen i upp till ett halvt sekel. Det krävs därför, menade rapportförfattarna, mer öppenhet och smidighet från institutionernas sida och deras ansvarighet måste klargöras.

Dehaenerapporten kom också med en lösning på problemet

hur man skall kunna ändra lagtexter som har formen av mellanstatliga fördrag. Gruppen föreslog att de nuvarande fördragstexterna delades in i två delar. Ett grundfördrag skulle endast innehålla mål, principer och allmänna politiska riktlinjer, medborgerliga rättigheter samt den institutionella ramen. Detta grundfördrag skulle bara kunna ändras genom enhälliga beslut och efter ratifikation av varje medlemsstat. De övriga bestämmelserna skulle samlas i separata texter, vilka skulle kunna ändras genom rådsbeslut, antingen genom kvalificerad majoritet eller enhällighet, och med samtycke från Europaparlamentet.

Joschka Fischers tal i maj 2000 satte ny fart på debatten om en långtgående reformering av EU:s beslutsstruktur. En viktig del av detta tal var påpekandet att europeisk federalism inte behöver innebära nationalstaternas död. Starka och demokratiskt baserade institutioner på den övernationella nivån kan mycket väl förenas med levande demokratiska strukturer på nationell nivå, såväl som inom regioner och kommuner. Modern demokrati måste grundas på ett styrelseskick med flera territoriella nivåer. En suveränitetsdelning mellan en Europafederation och nationalstaterna förutsätter ett författningsfördrag, som klarlägger vad som skall regleras på europeisk nivå och vad nationalstaterna skall ha hand om.

Fischers tal utlöste en bred debatt. Under de följande månaderna följde en serie linjetal om Europas framtid. Jacques Chirac talade i Berlin, Tony Blair i Warszawa, Paavo Lipponen i Brygge och Göran Persson i Stockholm. Även om det ingalunda fanns någon samstämmig uppfattning om önskvärdheten av en EU-konstitution, och än mindre om dess innehåll, stod det ändå klart att frågan om EU:s institutionella framtid bedömdes ha stor politisk vikt.

Vid toppmötet i Nice bestämde stats- och regeringscheferna att sammankalla en ny regeringskonferens 2004 för att reformera unionen. De svenska och belgiska ordförandeskapen fick i uppgift att under 2001 sätta igång denna process.

Nicemötet begärde ”en djupare och bredare diskussion om Europeiska unionens framtida utveckling”. Avsikten är att få till stånd omfattande diskussioner med alla berörda parter: företrädare för nationella parlament och för den allmänna opinionen,

politiska och ekonomiska grupper, grupper från universiteten och företrädare för det civila samhället. Dessutom skall det dussintal länder som nu ansöker om EU-medlemskap knytas till processen.

En viktig uppgift är att åstadkomma en tydligare maktdelning mellan EU och medlemsstaterna. Uppdraget talar om hur man skall upprätta och därefter upprätthålla en mer exakt avgränsning av Europeiska unionens och medlemsstaternas befogenheter som överensstämmer med subsidiaritetsprincipen. En annan olöst fråga är vilken ställning som stadgan om de grundläggande rättigheterna skall ha.

Regeringskonferensen 2004 skall också ta sig an det problem som toppmötena i såväl Amsterdam som Nice misslyckats med att lösa, nämligen att förenkla EU-fördragen för att göra dem tydligare och lättare att förstå.

Uppdraget från stats- och regeringscheferna gäller centrala aspekter av den representativa demokratin. Det handlar bland annat om att göra en översyn av de nationella parlamentens roll i den europeiska strukturen.

Genom att ta upp dessa frågor erkände Nicekonferensen behovet av att förbättra och övervaka unionens och dess institutioners demokratiska legitimitet och öppenhet för att föra dem närmare medlemsstaternas medborgare.

Argumenten mot en EU-konstitution håller inte

Många argument talar sålunda för en samlad konstitution för EU. Idén är inte ny. Tvärtom är det mest anmärkningsvärda att så få konkreta resultat följt av de många årens författningspolitiska möda. Dödläget tyder på att det finns starka hinder för en EU-konstitution. De gångna årens erfarenheter visar att det finns tre huvudskäl emot en författning för EU: juridiska, politiska och tekniska. Men enligt vår mening kan alla dessa argument ifrågasättas.

De juridiska argumenten emot en EU-författning bottnar egentligen i djupt rättsfilosofiska meningsskiljaktigheter. Särskilt tyska rättsteoretiker menar att endast en stat kan ha en författning och eftersom EU inte är en stat så faller förslaget på sin egen

logiska orimlighet. Skeptikerna kan också hänvisa till den tyska författningsdomstolens utslag 1993 om Maastrichtavtalet. Domstolen tolkar unionsfördraget som ett förbund av självständiga stater, vilka syftar till ett allt närmare samarbete mellan Europas alltjämt statligt organiserade folk. EU grundas inte på något "europeiskt statsfolk".

Denna tolkning är emellertid inte den enda. Man kan mycket väl tänka sig ett medborgarskapsbegrepp, som tillåter att "folk" av flera olika slag samexisterar parallellt. Människor kan betrakta sig som medlemmar i samfälligheter grundade på olika, men sammanhängande typer av identifikation.

Den europeiska demokratin skulle därmed kunna få en folklig grund som motsvarar EU:s unika kombination av mellanstatlighet och överstatlighet. Individerna som ingår i EU accepterar att de inom en rad områden kommer att leva under regler och normer som beslutats också av medborgare i andra medlemsstater. Och unionsmedborgarskapet är inte exklusivt och inåtvänt, grundat på etnisk homogenitet, utan oorganiskt, utåtriktat och inklusivt.

Europeiska unionens förändrade karaktär gör det alltmer berättigat att tala om ett europeiskt *demos*. När Europaparlamentet 1979 började väljas direkt skapades en europeisk väljarkår. EU talar numera också officiellt om ett europeiskt medborgarskap. Den nya EU-stadgan om grundläggande rättigheter är ytterligare ett steg i denna riktning. Medborgarna i EU-länderna förenas av ett gemensamt och alltmer finfördelat system av rättigheter och skyldigheter. Därmed stärks argumenten för att denna politiska samfällighet också bör regleras genom en samlad, tydlig konstitution.

Det finns också politiska argument mot en konstitution. EU-motståndarna, och de som vill begränsa unionen till ett strikt mellanstatligt samarbete, ser med skepsis på försöken att skapa en författning för EU. De misstänker att konstitutionalism endast är förklädd federalism och att en författning skulle leda till en europeisk superstat.

Många Europafederalister argumenterar för en konstitution för EU, men denna sammankoppling är inte alls nödvändig. Det är helt logiskt att förespråka en författning och samtidigt vilja bevara status quo, eller rent av reducera EU-samarbetet till ännu mer av mellanstatlighet. I själva verket finns det särskilt goda skäl

för EU-skeptikerna att kräva en konstitution. En sådan skulle förtydliga ansvarsfördelningen och därmed försvåra att medlemsstaternas makt undergrävdes i smyg. Den demokratiska fördelen med en författning är att förändringar i maktfördelningen måste motiveras och diskuteras i en öppen debatt.

Rent praktiskt skulle det vara fullt möjligt att skapa en EU-konstitution utan att rubba den nuvarande maktbalansen mellan EU-institutionerna inbördes eller mellan unionen och medlemsstaterna. Dehaenegruppens rapport 1999 innehåller en sådan skiss och uppslaget har sedan bearbetats av en forskargrupp vid Europauniversitetet i Florens. Debatten om EU:s framtida arkitektur har därmed redan i dag färdiga författningsförslag att ta ställning till.

Trögheten i den europeiska författningsdebatten kan också förklaras av en blandning av politiska och praktiska skäl. Det är svårt att ändra i EU-fördragen. Varje justering kräver enhällighet och ratificering av alla medlemsländer. Dessutom är fördragstexterna ofta resultatet av mödosamt framkompromissade förhandlingslösningar. Även små, till synes tekniska, modifieringar kan därför väcka protester från åtminstone något medlemsland.

Risken för blockeringar talar därför emot den hittillsvarande proceduren. Regeringskonferenserna har hittills varit en föga lyckad form för författningsskapande. Nationella särintressen, kohandel och nattliga kompromisser har kortsiktigt undanröjt de aktuella problemen, men har inte lyckats åstadkomma något långsiktigt bärkraftigt system av politiska spelregler.

En demokratisk författningsprocess

Debatten om EU:s framtida organisering gäller därför inte endast innehållet i en konstitution, utan också proceduren för att utarbeta och fastställa ett sådant dokument. Sättet att organisera denna författningspolitik kommer att få avgörande betydelse för EU-projektets framtid och demokratiska förankring.

Misslyckandet för den hittills prövade varianten av regeringskonferenser måste leda till eftertanke. Uppenbarligen har det inte fungerat att starta processen genom att först insamla regeringarnas önskelistor. Redan där uppstår nationella låsningar och

den efterföljande kohandeln begränsas till en liten gemensam nämnare. Insnävningen till detaljer leder också till en risk för inkonsistenser i det samlade regelverket. Tanken med en konstitution är tvärtom att skapa ett logiskt sammanhållet regelsystem, som sedan fungerar riktningsgivande för medborgare, hushåll, företag samt, inte minst, myndigheter och domstolar.

Det finns här anledning att påminna om forskargruppen i Florens, som lagt fram ett utförligt förslag till hur man kan förbättra proceduren för att reformera EU:s institutioner. Man behöver till exempel inte behålla regeln om att alla medlemsstater enhälligt måste godkänna alla fördragsändringar i stort som smått.

Mycket talar för att varje medlemsland även i fortsättningen skall kunna säga nej till grundläggande förändringar i det regelverk som styr EU. Bestämmelserna om hur många röster respektive land skall ha i ministerrådet är en sådan fråga. Men i många andra frågor leder detta krav på enhällighet till en överhängande risk för beslutsblockering, särskilt i ett utvidgat EU med upp till 30 länder. I praktiken har det blivit allt svårare att ändra reglerna för EU:s institutioner. Detta strider mot ett fundamentalt demokratikrav. I en representativ demokrati måste folket och dess valda ombud kunna kontrollera och återkalla den makt som de överlåtit.

Forskargruppen diskuterar ett nytt sätt att reformera EU:s institutioner genom att ge kommissionen ökad initiativrätt och Europaparlamentet makt att ge sitt samtycke. Domstolen i Luxemburg skulle också kunna granska om ändringsförslagen är rättsligt hållbara.

Man kan också, som Dehaenegruppen varit inne på, dela upp EU-fördragen i två delar. Unionens allmänna principer och de grundläggande bestämmelserna för EU:s institutioner skulle kunna samlas i ett kortfattat grundfördrag. Ett sådant skulle inte behöva ändras så ofta och skulle kräva enhällighet mellan medlemsstaterna. Mer konkreta instruktioner för ministerrådet, kommissionen, Europaparlamentet, domstolen, revisionsrätten och andra EU-organ kunde formuleras i stadgor som skulle kunna justeras genom en enklare procedur och inte behöva godkännas av alla medlemsstater.

Mycket talar därför för att utarbetandet av en EU-konstitution borde börja med att fastslå unionens grundläggande mål och de

principer som skall vägleda gemenskapen. En sådan process kräver dock Europapolitiker av statsmannaformat, som förmår att höja sig över det nationella särintresset och se till den europeiska gemenskapens långsiktiga intressen.

Juridisk och statsvetenskaplig expertis kan förvisso ha en viktig roll att spela när det gäller att ta fram diskussionsunderlag och finna tekniska lösningar på olika författningsproblem. Däremot gäller det att undvika risken för expertvälde. Det finns heller ingen enhällig forskaropinion om exakt vilken typ av konstitution som skulle vara bäst för EU.

EU:s stora demokratiproblem är att elitstyret inte balanseras av en tillräckligt stark medborgarförankring. Det skulle knappast förstärka demokratin om författningsdebatten fördes i slutna rum och förslaget till en ny konstitution plötsligt proklamerades för en häpen allmänhet.

Ännu så länge är det ovisst vilket folkligt stöd som det finns för en författning för EU. Ett sätt att både sondera opinionen och att stimulera debatten vore att utlysa en folkomröstning redan i början av processen. Statsvetaren Philippe Schmitter har skisserat hur en sådan skulle kunna utformas. I samband med valet till Europaparlamentet skulle medborgarna tillfrågas om de anser att det borde väljas ett konvent för att utarbeta en demokratisk författning för Europeiska unionen. Som Schmitter påpekar vore det möjligt att också fråga hur man, i den händelse ett författningskonvent kommer till stånd, ser på det europeiska samarbetets framtid. Frågan är om allmänheten önskar en författning som bibehåller dagens maktfördelning mellan EU och medlemsstaterna eller om man accepterar en författning som ger mer makt för EU-institutionerna att effektivt verka för Europas gemensamma intressen, även om det skulle reducera medlemsstaternas suveränitet.

En sådan folkomröstning skulle ge medborgarna möjlighet att ta ställning till Europaprojektets överordnade målsättning. För att utslaget skulle bli meningsfullt fordras först en omfattande och kvalificerad debatt. Frågorna om EU:s framtid och konstitutionella grund blir därmed avhängiga av ett europeiskt offentligt rum. Därmed är vi inne på problemet med det demokratiska underskottet i dagens EU.

5 Vad gör vi åt det demokratiska underskottet?

”Det demokratiska underskottet” är ett ständigt återkommande begrepp i diskussionen om EU:s uppbyggnad och funktionssätt. För en mer överstatlighetsskeptisk grupp debattörer är den bristfälliga demokratin inom EU-systemet ett argument för att begränsa unionens kompetens och inflytande. För ett mer federalistiskt sinnat läger är denna svaghet i stället ett problem som behöver angripas genom institutionella reformer, och det finns sedan länge en uppsjö av förslag om hur folkstyrelsen och legitimiteten i EU skulle kunna stärkas. Till de oftast framförda uppslagen hör ett enhetligt valsystem för att utse Europaparlamentet, införande av en andra kammare bestående av exempelvis nationella parlamentariker eller regionföreträdare, omvandling av kommissionen till något som mera liknade en regering och direktval av dess ledare genom någon form av europeiskt presidentval.

Att de allra flesta bedömare, däribland 1997 års Demokratiråd, skriver under på idén om ett demokratiskt underskott står klart. Det kan emellertid vara nyttigt att kritiskt granska tesen för att klargöra vari bristerna egentligen består.

Europaparlamentets roll

Begreppet ”det demokratiska underskottet” används inte enbart analytiskt utan ges ofta ett tydligt pläderande syfte. I Europaparlamentets tolkning handlar det demokratiska underskottet ofta om att dess eget inflytande över unionens politik är alltför inskränkt. Mot detta resonemang finns emellertid två invändningar att rikta, en avseende dessa befogenheters utveckling och en avseende de parallella kanaler för demokratiskt inflytande som finns vid sidan om Europaparlamentet.

Parlamenten piggnar till

”Det är ju inget riktigt parlament”, sa den tillträdande danska miljökommissionären Ritt Bjerregaard 1994 när hon tillfrågades om sina kommande kontakter med Europaparlamentet. Det var ord som hon snart fick anledning att ångra, men som också blev allt mindre träffande under hennes och hennes kollegers ämbetsperiod – en period som just parlamentet till slut satte punkt för när hela Santer-kommissionen tvingades avgå 1999, något innan de fem åren hade löpt ut.

I seklets början diskuterade den engelske statsvetaren James Bryce föreställningen om parlamentens långsamma men stadiga nedgång i inflytande. ”The decline of parliament” blev ett vanligt begrepp i statsvetenskapliga analyser. Till det som ansågs begränsa den nationella legislaturens inflytande i västerländska demokratier hörde inte endast en växande regeringsmakt utan också en svällande förvaltning, mäktiga intresseorganisationer, regionala och lokala organ, inhemska marknadsaktörer och på sistone även den europeiska integrationen och globaliseringen, både i form av ett ökande ekonomiskt utbyte över gränserna och ett allt tätare politiskt samarbete inom EU och andra internationella organisationer.

Hur det än må ha förhållit sig under 1900-talets tidigare skeden finns emellertid många tecken från senare år på att parlamenten håller på att piggna till och vidga sina revir. Statsvetaren Mats Sjölin fann på basis av material från 1970- och 1980-talen att det inte fanns något reellt stöd för uppfattningen om ett gradvis minskande inflytande. Intervjuer med riksdagsledamöter under 1990-talet har också gett vid handen att flertalet av de tillfrågade avfärdar tanken. Under senare tid har flera forskare snarast hävdat att folkrepresentationens makt tilltar.

Ett primitivt men inte helt ointressant indicium på en ökande riksdagsinblandning i olika samhällsfrågor är riksdagstryckets ansvällning under senare decennier. Dagens parlamentariker motionerar, frågar, interpellerar och debatterar i en omfattning som vida överträffar aktiviteten i 1960-talets, 1970-talets och 1980-talets riksdag. Allt fler och alltmer omfattande utskottsbetänkanden vittnar om att riksdagen lägger sig i olika samhällsfrå-

gor i en utsträckning som aldrig tidigare förekommit. Genomslaget för de impulser som utgår från Helgeandsholmen är givetvis svårt att bedöma utan ingående granskning, men deras omfång är i alla fall mångfalt större än någonsin förr.

Ökat inflytande för Europaparlamentet

Inget västeuropeiskt parlament lär ha expanderat sin aktivitet under senare år så kraftigt som Europaparlamentet. Här handlar det om en mycket dynamisk utveckling som rymmer både utvidgning av den formella kompetensen, genom Maastricht- och Amsterdamfördragen, och en rad steg som tagits på eget initiativ och mera informellt. Genom särskilda uppgörelser med kommissionen, *inter-institutional agreements*, har parlamentet således vunnit vidgat inflytande över många av de viktiga normgivningsprocesser som fortgår under kommissionens hägn. Genom resolutioner i allehanda ämnen har parlamentet också börjat utöva allt starkare påtryckningar på andra aktörer inom EU-systemet.

När den bjerregaardska tesen hävdas i politiska pläderingar eller vetenskapliga studier brukar det ofta erinras om en rad begränsningar som föreligger i Europaparlamentets befogenheter. Det kan inte påverka de så kallade obligatoriska delarna av EU:s budget, på många områden har det enbart en medinflytanderätt enligt olika förfaranden och det har ingen formell initiativrätt i förhållande till kommissionen. För att rätt värdera sådana påpekanden bör man emellertid beakta både de långtgående begränsningar som finns också i andra parlaments kompetens och handlingsfrihet och vad parlamentet kan åstadkomma på informella vägar.

Ta till exempel Westminster, ”the mother of parliaments”, den sedan århundraden tillbaka livligt beundrade och flitigt imiterade urmodellen för parlamentarisk demokrati! Det fungerar som ett tufft debattforum där opposition och regering oavbrutet ryker ihop, men här saknas likaväl som i Europaparlamentet en hel del av de former för inflytande som vi är vana vid från vår egen riksdag och andra liknande parlament. Den engelske underhusledamoten har mycket små möjligheter att väcka egna motioner och ännu mindre utsikter att få dem behandlade. Vad gäller budgeten

är underhusets möjligheter till faktisk påverkan också närmast obefintliga. Försök att höja utgifterna kan stoppas genom att en enda ledamot ropar ”object” vid andra läsningen av budgeten. Man kan protestera mot regeringen, man kan bråka och gorma, men oppositionen presenterar ingen skuggbudget och underhuset ändrar i praktiken inte en siffra i regeringens budgetförslag.

I många andra parlament är läget ungefär detsamma. I Frankrike har regeringen ett starkt inflytande över nationalförsamlingens dagordning och kan därmed styra mycket av dess arbete. I ekonomiska ärenden kan den driva igenom att åtskilliga frågor förs samman i ett paket vilket gör det möjligt undvika revolter i kontroversiella frågor. I den tyska förbundsdagen är möjligheterna att blockera regeringens förslag också starkt begränsade. Vad man kan åstadkomma är mest vad som kallas ”kleinere Korrekturen”.

Vid en jämförelse med de nationella parlamenten kommer därför inte Europaparlamentet så illa ut. Även i den fråga som tidigare symboliserade dess vanmakt, det bristande inflytandet över kommissionens politik och sammansättning, är en intressant förändring på gång. Eftersom unionens verkställande organ inte är någon egentlig regering kan det vara missvisande att tala om en utveckling mot reell parlamentarism, men klart är att parlamentet numera har större formella möjligheter att påverka kommissionens utseende än vad exempelvis den svenska riksdagen har att påverka regeringens sammansättning.

För vårt vidkommande gäller att riksdagen i vissa former tar ställning till talmannens förslag om ny statsminister, men när denne väl är vald är det hans eller hennes ensak att själv välja statsråd. Riksdagens inflytande består då enbart i den negativa kompetens som kan utövas via misstroendevotum. I Europaparlamentet hålls däremot hearings med föreslagna kommissionärer, en typ av förhör som tillträdande medlemmar av kommissionen efter en del hårda duster 1994 har lärt sig att ta på blodigt allvar. Även om parlamentet har avstått från att rösta separat om varje enskild kommissionär är detta möjligt och kan utnyttjas i ett mer konfrontatoriskt läge än det som rådde när Prodi-kommissionen fick sitt godkännande.

I Sverige tog det närmare ett sekel för parlamentarismen att

växa fram och slå igenom inom ramen för 1809 års regeringsform. Inom EU har en form av kvasiparlamentarism slagit igenom på avsevärt kortare tid och ställt kommissionen inför ett betydande tryck att samarbeta med parlamentet och visa sig lyhört mot stämningar i olika politiska läger. Självfallet ökar dess benägenhet att göra det av att det i många frågor är kommissionen och parlamentet som kan bilda allians mot mer integrationsskeptiska stämningar i rådet.

Ett viktigt bestående särtecken som skiljer Europaparlamentet från de nationella parlamenten är att det inte är kluvet i en opposition och en regeringssida. Ledamöter och partigrupper opererar utan att bindas av den lojalitet till exekutivmakten som präglar majoriteterna i flertalet parlament och som i många fall ger arbetet i dem en karaktär av lagspel. Detta försvagar i sin tur partisammanhållningen i Europaparlamentet och ger större svängrum för individuella ställningstaganden. Men det innebär också att Europaparlamentet i vissa avseenden har bättre förutsättningar att fungera som en kritiskt granskande instans än de nationella parlamenten, där incitamentet till en sådan hållning är avsevärt starkare hos oppositionen än på regeringssidan.

Klorna har vässats en hel del under senare år, och med sina många öppna utskottsmöten och utförliga rapporter håller Europaparlamentet på att skapa en allt starkare kontrollmakt inom unionen. När det gäller att hålla efter EU-byråkratin samspelar parlamentet gärna med Revisionsrätten. Men utskotten tar också många egna initiativ, och den stora tjänstemannastaben ser till att det kommer fram en hel del eldfängda rapporter om situationen på olika politiska områden.

Andra kanaler för demokratisk påverkan

Europaparlamentet ser sig gärna som *vox populi* eller folkets röst par préférence i det europeiska samarbetet, men det får nog erkännas att det också finns andra instanser som kan aspirera på den beteckningen. Det folkliga inflytandet tar sig också fram längs två andra huvudvägar och några ytterligare bivägar.

Riksdagen mer aktiv

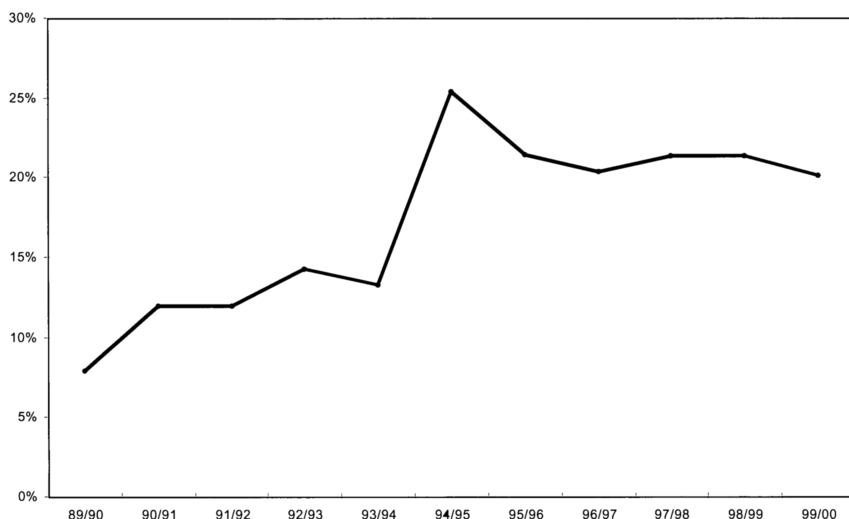
En sådan väg, alltmer trafikerad, är de nationella parlamenten. Dessa är och förblir ”fördragens herrar” i den meningen att inga förändringar i EU:s grundstruktur är möjliga utan godkännande i varje enskild riksdag. Men de spelar också en stor roll i det löpande lagstiftningsarbetet genom att skärskåda och dryfta de förslag till direktiv och förordningar som föreläggs rådet. Varje vecka diskuteras sådana frågor i den svenska riksdagens EU-nämnd och dess systerorgan i andra parlament, men många frågor tas också upp i fackutskotten.

Sedan Sverige inträdde i EU har en betydande del av riksdagsarbetet kommit att handla om europeiska frågor samtidigt som riksdagens inflytande i internationella frågor i största allmänhet tenderat att öka. Andelen motioner med EU-anknytning nådde en topp då Sverige blev EU-medlem och har nu stabiliserat sig på 20-procentsnivån (figur 5.1). Andelen frågor och interpellationer som handlar om EU har sedan 1995 pendlat mellan 10 och 16 procent av det totala antalet. EU-frågor har under senare år berörts i omkring hälften av alla utskottsbetänkanden (Hegeland 1999).

Om riksdagen har förlorat en del formella befogenheter så har dess insikter i gengäld ökat, framhåller Hans Hegeland och Ingvar Mattson (2000). Till bilden hör att åtskilligt av den mystik och sekretess som tidigare kringvärvde utrikesfrågorna har kommit att skingras. Om tidigare generationer av riksdagsledamöter ödmjukt böjde sig för den högre diplomatiska visdomen i Arvfurstens Palats är deras sentida efterföljare inte alls lika beredda att låta sin nyfikenhet hejdas av begreppet utrikessekretess eller att hålla inne med sina synpunkter. De vill veta vad som är på gång och lägga sig i, precis som i den vanliga inrikespolitiken.

Till de nationella parlamentens växande effektivitet som påtryckare inom EU-systemet bidrar också deras allt flitigare inbördes kontakter. Det är inte bara talmännen som möts regelbundet utan också en rad andra instanser inom riksdagen och dess systerinstitutioner. De olika EU-nämnderna har ett särskilt organ (COSAC) som varje halvår överlägger om aktuella europeiska lagstiftningsfrågor. De skilda politiska meningsriktningar-

Figur 5.1 Andel EU-motioner i riksdagen



na samarbetar såväl inom sina internationaler som inom de olika europeiska partiorganisationerna.

Ett växande utbyte sker också mellan fackutskotten. En annan viktig mötespunkt är de många parlamentariska församlingarna såsom Nordiska rådet, Europarådsförsamlingen, OSSE-församlingen och NATO-församlingen. Härtill kommer aktionsgrupper i skilda frågor som förenar bland andra riksdagsledamöter från olika länder.

De nya kommunikationskanalerna spelar också en viktig roll. Riksdagsbiblioteket, riksdagens upplysningstjänst och partikanslierna har numera upparbetade kanaler och goda kontakter med sina kolleger i andra länder. Många uppgifter som tidigare var svårtillgängliga är nu lätt åtkomliga på Internet. Pressuppgifter sprids lätt, och via Interparlamentariska unionens hemsida kommer den som så önskar utan svårighet vidare till all världens parlament. Alla dessa nya genvägar innebär att regeringarna inte längre förfogar över det informationsmonopol som länge var en viktig grundval för deras politiska överläge.

Rådet allt viktigare

En andra huvudväg för demokratiskt inflytande är EU:s ministerråd i dess många olika skepnader: fackministrar som möts såväl informellt som formellt för överläggningar och beslut i olika europeiska frågor. Rådet kan påverkas både via den nationella politiska processen och genom gemensamma demarscher i Strasbourg och Bryssel, där ordförandelandets ministrar då och då uppträder inför Europaparlamentets olika utskott.

De svenska statsråden har färska erfarenheter av sådana kontakter, som bör ha gett dem goda möjligheter att jämföra den relativa stiltjen på Helgeandsholmen med det livligare temperamentet hos Europaparlamentarikerna. De senare kritiserar ofta rådet som ett för folkliga impulser okänsligt överhetsorgan, men det kan inte gärna förnekas att detta består av medlemmar i regeringar som tillkommit i normal konstitutionell ordning och som svarar både var för sig inför sina respektive parlament och kollektivt inför Europaparlamentet. Därmed har rådet en inte obetydlig demokratisk legitimitet.

Om alla de tre huvudorganen i EU – Europaparlamentet, rådet och kommissionen – brukar det ibland anföras invändningar som syftar till att förringa deras demokratiska karaktär. Det heter exempelvis att de europeiska väljarna inte kan avsätta deras medlemmar om de är missnöjda med de beslut som fattas. Men kan de inte det? Parlamentet väljs i direkta Europaval, rådets sammansättning är en funktion av nationella val och i kommissionens tillsättning och avsättning har båda de nyss nämnda organen sitt finger med i spelet. Här är det demokratiska inflytandet visserligen indirekt, men inte mer indirekt än för många nationella makthavare, vilkas ställning också baseras på utnämningar snarare än val.

En annan näraliggande invändning går ut på att den europeiske väljaren kan påverka valet enbart av sitt eget lands representanter i de olika organen. Det är förvisso sant men innebär ingen principiell skillnad i förhållande till läget i flertalet medlemsländer, där valet mestadels utspelar sig inom ett ännu mindre territorium. För vårt eget vidkommande gäller visserligen att de 39 riksproportionella mandaten låter den svenske väljaren i någon

mån påverka hela riksdagens sammansättning, men i huvudsak är det ändå den egna valkretsens företrädare som valet handlar om. Den engelske väljaren deltar bara i valet av en enda företrädare i underhuset, och i flertalet länder är inflytandet över parlamentets sammansättning i varje fall begränsat till den egna regionen.

En tredje synpunkt som ibland vädras är att det, med de tre olika kanalerna, inte ges tillfälle att påverka den europeiska politiken vid ett och samma tillfälle. Det är i och för sig riktigt och innebär en skillnad i relation till aktuella svenska förhållanden, men även i Sverige har vi ansett oss vara fullt demokratiska när riksdagens ledamöter valdes vid olika tillfällen och på olika vägar. I Tyskland, där den lagstiftande makten är delad mellan förbundsdagen och förbundsrådet, är det helt normalt att olika val kan påverka majoritetsförhållandena, och detsamma gäller i flera andra europeiska länder där tvåkammarsystemet ännu är intakt eller i USA där senaten förnyas med en tredjedel vartannat år.

En särskild vagel i ögat för många uttolkare av det demokratiska underskottet är sedan länge rådets långtgående befogenheter. Här är det främst två aspekter man skjuter in sig på: att regeringar har tillerkänts en relativt vidsträckt lagstiftande makt och att besluten fattas bakom lyckta dörrar, utan den offentlighet som är normal i lagstiftningssammanhang.

Offentlighet under press

Som vi utvecklar lite senare instämmer vi i det från många håll framförda kravet om större offentlighet i EU:s arbete och inte minst i rådet. Vi tror att demokratin kan stärkas och förbättras genom sådana förändringar. Men är det hållbart att beskriva dagens situation som odemokratisk? Det finns flera invändningar mot ett sådant sätt att resonera.

Vad först gäller normgivningsmakten så är det förvisso sant att lagstiftningskompetensen i alla europeiska länder ligger hos folkrepresentationen. Lika klart är att det i de flesta avseenden utslagsgivande beredningsarbetet försiggår inom regeringsapparaterna och att parlamentets reella inflytande därför är starkt begränsat. I Sverige, där vi försöker fånga upp impulser från olika experter och intressegrupper genom brett sammansatta offentli-

ga utredningar och genom remissväsendet, fungerar riksdagen i någon mån som ett slags högsta domstol dit missnöjda deltagare i beredningsprocessen, inte minst olika intressegrupper, kan vända sig med en sista vädjan. De lagtexter som riksdagen godkänner är praktiskt tagit alltid färdigskrivna innan ärendet når fram till Helgeandsholmen.

Till detta kommer att klyvningen mellan riksdagens lagstiftningsmakt och regeringens förordningsmakt inte är given en gång för alla. Dess grunddrag regleras visserligen i regeringsformen, men i många frågor finns det inget formellt hinder för riksdagen att om så befinns lämpligt delegera betydande befogenheter till regeringen. Vad som har skett genom EU-anslutningen är att riksdagen har delegerat en bestämd del av sin lagstiftningskompetens till den europeiska gemenskapen under förbehåll att besluten i dessa fattas enligt vissa i förväg väl preciserade procedurer. I regeringsformen (RF 10:5) har vi därtill uppställt några villkor för denna kompetensöverföring, såsom att grundlagens och den europeiska människorättskonventionens fri- och rättighetsgarantier måste respekteras.

Vad så gäller de slutna rummen kan man förvisso instämma i åtskilligt av kritiken, men man skall inte glömma bort att mycket av det nationella beslutsfattandet går till på precis samma vis. När den svenska regeringen överlägger i så kallad allmän beredning, eller fattar sina beslut vid formella regeringssammanträden, finns det ingen pressläktare varifrån intresserade journalister kan följa resonemangen. En hel del EU-möten, såsom utskottssammanträden i Europaparlamentet, är oftare offentliga än motsvarande evenemang i Stockholm. Det kan således inte gärna påstås att de slutna rummen skulle vara något specifikt enbart för EU.

Vid sidan av de nämnda tre huvudvägarna för formellt demokratiskt inflytande över EU finns ytterligare några mindre stigar. Den rådgivande ekonomiska och sociala kommittén, med dess företrädare för folkrörelser och intresseorganisationer, har under 1990-talet fått sällskap av regionkommittén, som kanaliserar synpunkter från kommuner och landsting. Ingetdera organet har någon stark ställning, även om det finns tecken på att regionkommittén kan komma att tillkämpa sig en stadigt ökande auktoritet i kraft av de regionala instansernas politiska tyngd i många länder.

EU-demokratins brister

Vid en granskning av EU-systemet ur demokratisk synvinkel kan man inte heller bortse från att själva omfånget av ett politiskt system påverkar folkstyrelsens funktionssätt, som vi i anslutning till Robert Dahl och Edward Tufte redan påpekat. Det är ingen slump att småstater i vissa avseenden fungerar annorlunda än stora länder, som regelmässigt har vissa federala inslag och därav följande variationer i regler och traditioner. Det amerikanska presidentvalet 2000 med dess speciella efterspel i Florida gav en påminnelse om att det även i sedan länge stadgade demokratier inte är så lätt att etablera enhetliga tekniker för valproceduren över stora geografiska områden.

Av världens demokratier är endast Indien större än EU (om nu EU skall betraktas som ett politiskt system). USA kommer långt efter i invånarantal, därefter ett antal stater (Brasilien, Ryssland, Indonesien) där folkstyrelsen ännu har rätt svaga rötter. Gemensamt för alla dessa stora demokratier är en mer eller mindre utpräglad språklig, kulturell och etnisk mångfald som ställer särskilda krav på att institutioner och procedurer är så uppbyggda att sammanhållningen kan främjas och splittrande tendenser kan motverkas.

Skall relationerna mellan EU:s gemensamma institutioner och medlemsstater jämföras med förhållandena mellan federalmakt och delstater i USA får man gå långt tillbaka i tiden, kanske till 1800-talets tidigare del. Det är kanske heller inte någon slump att federalisterna inom EU har intresserat sig mycket för den amerikanska konstitutionella utvecklingen under århundradet efter självständigheten, då de olika staterna mycket långsamt vande sig vid att de federala myndigheterna kunde lägga sig i de angelägenheter som de ansett vara deras egna.

Det är sålunda knappast den formella uppbyggnaden av EU-systemet som brister i demokratisk legitimitet. Även om många alternativa konstitutionella strukturer vore möjliga kan man inte förneka att det nuvarande systemet rymmer betydande möjligheter till folklig påverkan och kontroll av det övernationella beslutsfattandet. Det går heller inte att förneka att dessa möjligheter tas till vara och utnyttjas i betydande och växande utsträckning.

Ett tecken härpå är den tilltagande dynamiken i Europaparlamentet, som inte bara håller på att växa i sina tillerkända konstitutionella befogenheter, utan också visat tendenser att ta för sig och på egen hand utvidga sitt revir genom olika slags kreativa initiativ. Ett annat tecken är de nationella parlamentens alltmer internationella orientering. I Sverige tar Europafrågorna allt större plats på riksdagens dagordning och regeringen får allt oftare stå till svars för sin hållning i europeiska diskussioner och beslutsprocesser.

Om man ändå vill skriva under på tesen om ett demokratiskt underskott är det därför att det inom den sfär som ligger utanför själva konstitutionen, och i tillämpningen av de europeiska procedurerna, ännu saknas en hel del element i EU som däremot finns i medlemsländerna och som där spelar en avgörande roll för folkstyrelsens vitalitet. Som bland annat 1999 års Demokratiråd påpekat saknas det ännu i stor utsträckning ett offentligt rum inom den europeiska gemenskapen. Trots en hel del tendenser till gränsöverskridande kontakter och kommunikationer utgör de nationella och språkliga gränserna ännu viktiga hinder för en opinionsbildning och ett meningsutbyte av verkligt europeiskt snitt.

De folkrörelser, de samtal och de många möten som utgör en nödvändig undervegetation för att demokratin skall kunna blomstra är ännu i stor utsträckning avskilda i sina respektive nationella sfärer. En annan, närbesläktad svaghet handlar om frånvaron av en tydlig europeisk samhörighet och ett medvetet europeiskt medborgarskap. Ett politiskt samfund kan inte fungera om inte dess medlemmar delar gemensamma referensramar, liksom en känsla av solidaritet och förbundenhet. På samma sätt som konsolideringen av våra nationalstater och framväxten av våra välfärdssamhällen byggde på denna förutsättning måste också Europeiska unionen förankras i en sådan känsla av gemenskap.

Naturligtvis hänger ”det europeiska offentliga rummet” och ”det europeiska medborgarskapet” nära samman, men låt oss se på de båda frågorna separat.

Ett europeiskt offentligt rum

Under 1700- och 1800-talen inträffade i Europa ett genombrott för olika slags representativa institutioner. Kungamakten blev konstitutionell snarare än absolutistisk och förlorade gradvis en del av sin auktoritet till de lagstiftande församlingarna. Redan innan den allmänna rösträtten blev accepterad intensifierades det offentliga politiska samtalet. Statsskicket blev successivt alltmer "deliberativt". Det allmänna meningsutbytet blev en grogrund och nödvändig förutsättning för politiskt beslutsfattande. De styrande fick vänja sig vid en kritisk granskning av vad de uträttar och inte uträttar. I modern demokratiteori fästs stort avseende just vid det rationella samtalet som en av folkstyrets grundvalar.

En svensk offentlighet växer fram

I Sverige avspeglas det växande inslaget av politiska diskussioner i de allt längre och tätare riksdagssessionerna. I 1809 års regeringsform hette det att riksdagens ständer skulle sammankallas senast fem år efter det att föregående riksdag avslutats. År 1815 ändrades detta till ett krav på ett sammanträde minst vart femte år, vilket var något oftare eftersom en riksdag ofta sträckte sig över två kalenderår, och 1844/45 övergick man till en riksdag vart tredje år. Med tvåkammarsystemets införande togs ett radikalt steg mot riksdag varje år i form av en lagtima session varje vår. En så kallad urtima session kunde hållas på hösten, och med tiden blev detta en helt normal företeelse så att själva distinktionen mellan lagtima och urtima session till slut uppfattades som konstlad.

När 1974 års regeringsform infördes hade riksdagsåret brett ut sig till flertalet av årets 365 dagar, men i juni avslutades och upplöstes riksdagen intill dess att nästa riksmöte samlades på hösten. Ledamöterna avlönades enbart under tio månader och förväntades återgå till sina civila sysslor däremellan. Denna ordning är nu avskaffad till förmån för en permanent och kontinuerlig riksdag, som i princip kan fungera under vilken del av året som helst. Varje riksmöte fortsätter ända till dess att det nya inleds.

Parallellt med parlamentets ökade aktivitet växte det också

fram nya miljöer och kanaler för politiska debatter. I Stockholm gav kaféer, salonger och klubbar upphov till grupperingar ur vilka riksdagspartierna växte fram. Ute i landet skapade folkrörelserna liknande rum för lokala aktiviteter och debatter. Samtidigt tog den lokala nyhetsförmedlingen och opinionsbildningen fart genom en växande dagspress och tidskriftsflora. Än effektivare blev dessa impulser när det började komma rikstidningar och nya slagkraftiga medier som radio och television. Med sådana kommunikationsmedel följde en radikalt vidgad kunskap om vad som försiggår både nära och fjärran och därmed också helt nya förutsättningar inte bara för ekonomiskt handlande utan också för politiska beslut och administrativa åtgärder.

Masskommunikationen bidrar till gemensamma referensramar, vidgar möjligheterna att agera och reagera och sätter därmed fart på opinionsbildningen. De stimulerar framväxten av olika slags sammanslutningar. En ny ”offentlighet” kom att utvecklas, för att låna det uttryck som kommit att utvecklas särskilt i tysk sociologi och statskunskap. Ett viktigt drag i massmediernas utveckling är deras bidrag till de territoriella identiteternas framväxt och konsolidering. Med stadens eller provinsens tidning förstärktes känslan av lokal tillhörighet.

På motsvarande sätt kan den nationella identiteten främjas av rikstäckande tidningar, men sådana finns inte i alla länder. I Sverige bibehåller Dagens Nyheter och Svenska Dagbladet karaktären av Stockholmstidningar och endast kvällstidningar som Expressen och Aftonbladet har kunnat erövra en position som egentliga rikstidningar. I några länder är det enbart mycket populära blad som har denna egenskap, i Tyskland möjligen Bildzeitung och i Förenta staterna USA Today. Båda dessa stora länder utmärks annars av att ingen av de stora drakarna har ett mer än begränsat geografiskt genomslag. Inte heller radion fungerar i USA eller Tyskland som ett riksmedium på det sätt som varit fallet i Sverige, mest utpräglat under radiomonopolets tid och under televisionens enkanalsskede.

Som spridare och förstärkare av gemensamma referensramar är inget medium så mäktigt som televisionen. Redan något så skenbart trivialt som väderpresentationen med dess påminnelser om förväntade gemensamma prövningar genom de annalkande

lågtrycken och dess underrättelser om vad som i övrigt är att vänta mellan Karesuando och Smygehuk är en daglig repetitionskurs i svenskhet. När kanaler som CNN och BBC World i stället serverar världskartor och utan någon som helst antydan om att informationen skall te sig exotisk eller irrelevant anförtror oss hur vädret i morgon kommer att se ut i Kina eller på Eldslandet är detta ett bidrag till en helt annan identitet, den globala. Av än större vikt är naturligtvis allt det övriga som tränger ut ur rutan, nyhetsrapportering likaväl som kultur, samhällsreportage och underhållning, men väderleksrapporteringen har sitt särskilda intresse eftersom den så tydligt markerar vilka geografiska områden det är som tittarna förutsätts vara intresserade av.

Med satelliternas och kabeltelevisionens genombrott har gränserna för vad som kan landa i de svenska vardagsrummen blivit kraftigt vidgade. Men ännu finns det naturligtvis betydande barriärer för kanalspridningen, inte minst av språklig karaktär. Intresset för program där varken prat eller texter är begripliga är inte särskilt stort. Detta är säkert en förklaring till att en kanal som Euronews, som nu är tillgänglig för många svenska hushåll via kabel eller satellit, inte når någon särskilt stor tittarskara. Detsamma gäller de andra kanaler som har en mer omfattande Europabevakning än svensk TV, såsom BBC World och CNN.

Otillräcklig mediebevakning

Hur har då svenska medier anpassat sig till Sveriges växande europeiska engagemang och beroende? Respektabla ansatser kan noteras i några tidningar, säkert ungefär så mycket man kan vänta sig med beaktande av det publikintresse som bedöms föreligga och de kärva ekonomiska villkor som pressen arbetar under. Vad gäller etermedierna kan betyget inte bli lika hyggligt, särskilt inte för public service-företagen, som i stor utsträckning sviker sitt samhällsansvar genom en överdimensionerad underhållningsbudget och en alldeles för svag utlandsbevakning.

Mycket lite av det som händer i gemensam eller nationell europeisk politik ger något eko i den svenska rapporteringen. Vad vi får oss till livs är mest snuttar utan fördjupning, i bästa fall en hygglig resumé av skeendet, men med viktiga detaljer utelämna-

de och många färger blekta. Täckningen är i varje fall helt otillräcklig för att väcka och vidmakthålla ett levande svenskt intresse för utvecklingen i Europeiska unionen.

Man kan naturligtvis invända att de särskilt intresserade har andra, mer specialiserade medier att vända sig till. Tidskriften *Från riksdag och departement* gör aktningsvärda ansträngningar för att inkludera EU i blickfånget. Aktuella EU-förslag och preliminära svenska ställningstaganden speglas i en periodisk bulletin som utges av regeringskansliet. Fackpressen täcker i viss utsträckning vad som händer inom olika specialområden. Internetsajter kompletterar. Men även om allt detta summeras blir slutomdömet att vi i Sverige har en torftig rapportering om Europafrågor och därmed stora svårigheter att delta i ett aktivt politiskt samarbete inom EU.

Den svenska situationen är heller inte unik. Även om några länder utmärker sig för en något fylligare journalistik är bilden inte särskilt ljus någonstans i Europa. Alla medier står naturligtvis inför kravet att göra en avvägning mellan lokala, regionala, nationella, europeiska och globala nyheter och varje journalist är medveten om att intresset för vad som händer och sker varierar med avståndet. Tusentals dödsoffer i jordbävningarna långt borta skall konkurrera om uppmärksamheten med den brutna tummen nästgårds. Många masskommunikatörer ger i själva verket avsevärt större utrymme åt fjärrperspektivet än vad som är kommersiellt gångbart. Men faktum kvarstår: skall medvetenhetsrymden kunna tänjas ytterligare måste det avlägsna kunna levandegöras än intensivare. Televisionen har här särskilda förutsättningar att bryta gränser och vidga horisonter, även om det skrivna ordet också förblir omistligt.

Reformer för ett europeiskt offentligt rum

Hur skall ett påtagligt offentligt rum kunna etableras i Europa? För såväl rapportering som åsiktsbildning skulle vi behöva fler transnationella medier. Det finns flera uppslag att pröva.

- Euronews är en mycket speciell TV-kanal som är billig i drift, både genom samarbete med nationella kanaler och genom en

långt driven standardisering. Ungefär samma nyhetsprogram vevas om och om igen med simultanöversättning till engelska, franska, tyska, italienska och spanska. Ofta lyckas man på fem eller tio minuter ge en mångsidig belysning av situationen i ett land genom att återge inslag från flera olika europeiska TV-bolag. Konceptet är enkelt men slagkraftigt. Det skulle inte kosta några större pengar att göra denna kanal tillgänglig även på svenska, eller för den delen också på andra europeiska språk.

• Ett ytterligare steg mot bättre täckning av bl.a. europeiska skeenden vore att introducera en svensk motsvarighet till amerikanska C-Span, tyska Phoenix, engelska BBC Parliament och franska La chaîne parlementaire. I dessa tv-kanaler direktsänds viktigare debatter och presskonferenser utan inhopp eller kommentarer av journalister. Själva råvaran distribueras och ger tittarna möjlighet att själva dra sina slutsatser. En svensk publik kanal av detta slag skulle med fördel kunna varva nationella riksdagsdebatter och presskonferenser med täckning av debatter från Europaparlamentet, FN:s generalförsamling och andra internationella fora. För EU-möten kan den svenska simultantolkningen användas.

• För att vidmakthålla mångfald i dagspressen och tidskriftsfloran har vi sedan länge ett presstöd som trots många egendomliga regler ändå är utformat så att det knappast innebär någon besvärande statlig inblandning i mediernas publiceringspolitik. Det borde inte stöta på någon patrull att utforma ett liknande pressstöd på EU-nivå i syfte att stimulera dels bevakning av skeenden inom andra europeiska länder och inom de gemensamma institutionerna, dels en mer allmän europeisk debatt i olika ämnen.

• Av särskild betydelse kunde i detta sammanhang vara ett översättningsstöd som främjade spridning av artiklar och inlägg, kanske även böcker. Vi har redan ett europeiskt filmstöd som syftar till att främja samproduktion men även distribution. Syftet är här inte minst att kompensera för det handikapp som de små språkområdena utgör. Precis samma begränsningar gäller för det tryckta ordet, vilket skulle kunna uppvägas genom lämpliga stimulanser.

• Med Internet har vi fått ett nytt mäktigt medium för information och kontakter. De europeiska institutionerna har redan en mängd utmärkta webbplatser som leder långt in i EU-mysteriernas djungel. Det finns också oberoende portaler som bidrar till att ge överblick, såsom EurActiv och euobserver.com. Ett användningsområde för Internet är de automatiska översättningsprogram som numera börjar bli tillgängliga, exempelvis BabelFish som nås via Altavista. Det blir visserligen än så länge grova översättningar, men grova är bättre än inga alls och kan åtminstone ge en föreställning om vad eljest obegripliga texter handlar om.

• Till det offentliga rummet hör också de ideella organisationerna med deras möten, diskussioner och opinionsbildning. Även på detta område lägger språkgränser och höga resekostnader hinder i vägen för ett bredare europeiskt utbyte. EU-medel skulle kunna bidra till att bryta sådana vallar.

Till dessa uppslag om det europeiska offentliga rummets arkitektur kan säkert fogas många andra. En gemensam nämnare för flera av de åtgärder som behöver sättas in är att språkbarriärer måste brytas. Redan i dag har vi, med stora insatser för tolkning och översättning i unionens olika institutioner, lyckats forcera en del av dessa hinder för den politiska eliten. Men det räcker inte. Vi måste också satsa en hel del krut på att främja ett bredare europeiskt samtal över nationsgränserna. Det handlar om de små nationernas möjligheter att delta i ett samarbete som inte får bli ett privilegium för dem som behärskar de större språken.

En stor språkpolitisk kompromiss

Språkfrågan inom EU är ett olösligt predikament. Många skulle självfallet föredra att man höll sig till ett enda arbetsspråk, engelska. Men då exploderar fransmännen, och i deras sällskap finns också många spanjorer, italienare, portugiser, luxemburgare och belgare som har närmare till franskan än till engelskan. Väljer man en tvåspråkslösning reagerar tyskarna på goda grunder, och vid en trespråkslösning är det i stället italienarna som går i taket.

Varje uppgradering av italienskan vållar i sin tur kraftutbrott i Spanien, och så vidare. De små nationerna har med rätta slagit vakt om sin rätt att använda sitt eget språk, även om detta vid vissa arbetsmöten på tjänstemannanivå är både överflödigt och onödigt tyngande.

Vad som vore motiverat att diskutera, inom ramen för en bredare stimulanspolitik i syfte att vidga det offentliga rummet inom unionen, vore en stor språkpolitisk kompromiss där man fann en formel för att begränsa flerspråkigheten i åtskilliga sammanhang i utbyte mot vissa riktade insatser till förmån för de mindre språkområdena, till exempel i form av översättningsstöd, publiceringsstöd, tolkhjälp vid olika typer av möten etc.

Dessa satsningar borde inte inskränkas till officiella möten inom unionen utan vidgas till hela det offentliga rummet och till det civila samhället. Det obestridliga privilegium som engelsk- och fransktalande åtnjuter genom att både muntligt och skriftligt kunna kommunicera på sina egna språk borde erkännas som den fördel det är och kompenseras genom lämpliga stödåtgärder. Dessa behov borde tas med i beräkningen när unionens strukturpolitik nu anpassas för att motsvara nytillkommande kompensationsbehov.

Man kunde också gå ett steg längre och även diskutera om inte kostnaderna för den omfattande språkinlärning som följer av de stora språkens dominans skulle kunna fördelas mer solidariskt mellan medlemsländerna. Idén om att alla européer borde lära sig två främmande språk har lanserats, bland annat från fransk sida. Tanken är god men säkert orealistisk, framför allt i de stora språkområdena där man är bortskämd med att det är de andra som anpassar sig. I de små språkområdena är idén om minst två främmande språk mer rimlig och en mycket god inlärning av åtminstone ett främmande språk en nödvändighet för de allra flesta. Men om nu engelsmän, irländare och fransmän åtnjuter den otroliga fördel som det innebär att hundratals européer behöver lära sig deras språk och därtill har förvandlat denna undervisning till ett inte obetydligt näringsfång, vore det då så orimligt att de inom ramen för en stor språkpolitisk kompromiss också på lämpligt sätt bidrog till dess finansiering? Frankrike gör redan en del berömvärda insatser för att bistå utländska språkstuderande.

Den politik EU bedriver för att främja ”sammanhållning” inom unionen borde över huvud taget lägga mycket större vikt vid aspekter som dessa, både den kulturella dimensionen och den demokratiska dimensionen. I dag är EU:s strukturpolitik i stor utsträckning inriktad på fysiska investeringar, som dels har en ganska begränsad inverkan på sammanhållningen inom unionen, dels har den lyckliga egenskapen att bli färdiga när de är färdiga. När bron eller reningsanläggningen väl är byggd behöver den inte byggas igen.

Det finns en rad goda skäl till varför det resursutrymme som hittills har varit öronmärkt för strukturpolitiska åtgärder gradvis skulle kunna minskas, och även om nya behov anmäler sig i och med östutvidgningen finns här betydande resurser som i stället skulle kunna utnyttjas för att vidga det offentliga rummet och därigenom främja den politiska sammanhållningen inom unionen.

Det är med EU-budgetens mått mätt inte alltför mycket pengar som krävs, men heller inte alltför lite. I avvägningen om vad som bör göras med europeiska respektive nationella medel har Sverige, Finland och Danmark alltmer börjat hänvisa till ett begrepp som på senare år vunnit insteg i det nordiska samarbetet, där man numera försöker fastställa graden av ”nordisk nytta” för att avgöra om ett åtagande hör hemma i den lilla samnordiska budgeten eller hellre bör finansieras ur de avsevärt större nationalstatliga kassakistorna.

Få saker torde vara av så utpräglad ”europeisk nytta” som främjande av större förståelse över språkgränserna, en fastare politisk sammanhållning, en bättre fungerande demokrati inom gemenskapen och en starkare politisk legitimitet för unionens organ. I prioritetsordning borde den sortens åtaganden hamna långt över många andra som i dag finansieras via EU:s budget.

Ett europeiskt medborgarskap

Att införa ett unionsmedborgarskap är ett av unionens mål enligt Maastrichtfördraget. Den processen är redan i full gång genom att allt fler rättigheter tillerkänns unionsmedborgarna, både i bin-

dande form genom fördragen och EU:s lagstiftning och i något svagare form genom olika former av prejudikat, deklarationer och andra, mjukare normer. Ett viktigt steg togs vid toppmötet i Nice i december 2000, då EU:s rättighetsstadga utfärdades. Den inrymmer, vid sidan av många mänskliga rättigheter, också vissa rättigheter som sedan några år tillerkänns EU:s medborgare, såsom rätten att rösta i val till Europaparlamentet och rätten till omedelbar kommunal rösträtt i vilket EU-land man än väljer att bosätta sig.

Att rättigheter och skyldigheter utgör en nödvändig bas för medborgarskapet lär ingen bestrida. Nödvändig, men inte tillräcklig. Att medborgarskapstanken slog igenom under perioden från franska revolutionen ("aux armes, citoyens!") till den allmänna rösträttens genomförande i de olika europeiska länderna ("det är skam, det är fläck på Sveriges banér, att medborgarrätt heter pengar!") hade ett starkt samband också med idéströmningar som växte sig starka och politiska reformer som genomdrevs under denna epok. Den viktigaste var kanske skolväsendets utveckling. Med folkskolan och det "offentliga läroverket", som det kallades hos Geijer, stärktes de gemensamma nationella referensramarna och grunden lades till vad som senare skulle kallas "medborgarfostran".

I historien om de europeiska nationalstaternas framväxt spelar skolan en central och avgörande roll. I sin bok *Peasants into Frenchmen: The Modernization of Rural France, 1870–1914* beskriver Eugen Weber hur nationell sammanhållning och lojalitet till *la République* utvecklades i ett ursprungligen mycket heterogent och provinsiellt samhälle. Det var mindre politikerna som bidrog till detta än *monsieur l'instituteur*, den franske folkskolläraren som ofta ansågs bära upp den tredje republiken. I andra delar av Europa pågick samma omstöpning och homogenisering i liknande former. Gymnasiet är en underbar uppfinning, hette det i den habsburgska dubbelmonarkin, man matar in en slovak i den ena änden och får ut en ungrare i den andra.

Med nationalstatstanken förenades kraven på demokrati och sociala reformer, och den idé om medborgerliga rättigheter som växte fram ur denna process har i många avseenden kommit att prägla 1900-talets europeiska samhällen. En inflytelserik teoreti-

ker som präglat mycket av det moderna tänkandet om medborgarskapet är T.H. Marshall, som gör en distinktion mellan civila rättigheter med rötter i 1700-talet, politiska rättigheter som utvecklades under 1800-talet och sociala rättigheter som i allt väsentligt är en produkt av 1900-talet.

Av och till ventileras en viss oro över att en stärkt europeisk identitet skulle försvaga den nationella tillhörigheten som är och förblir ett viktigt socialt kitt. Men uppfattningen om lojaliteterna som ett nollsummespel har inget starkt fotfäste i modern forskning. Tvärtom betonas det ofta att identiteter kan lagras i skikt utan att nödvändigtvis förtränga eller försvaga varandra. När Carl Bildt i en boktitel beskriver sig själv som hallänning, svensk, europé kan man visserligen spekulera över vilken av dessa identiteter som är den starkaste, knappast den förstnämnda, men det finns ingen anledning att betvivla hans förmåga till starkt samtidigt engagemang för flera olika territoriella enheter.

Europeisk skola

Vill vi skapa en starkare känsla av europeisk samhörighet och europeiskt medborgarskap är det framför allt inom utbildningen som det behövs nya grepp. Här har mycket redan börjat. IT-revolutionen har öppnat nya möjligheter till kontakter mellan skolklasser i olika länder. Men det är också mycket som återstår för att föra in europeiska infallsvinklar och perspektiv i skolan, från de lägsta nivåerna till de högsta. Skall vi få vissa gemensamma europeiska referensramar genom skolväsendet på samma vis som vi redan får vissa gemensamma nationella referensramar krävs det också gränsöverskridande samverkan. Vi borde ta del i ett bredare samarbete för att utveckla en bättre Europautbildning i skolan, delvis efter gemensamma riktlinjer.

Här finns mycket att göra. Var finns exempelvis den europeiska lärarhögskolan där lärarkandidater och lärare från olika länder får genomgå gemensam utbildning och fortbildning? Var finns det utvecklade systemet för utbytesresor för högstadieklasser eller gymnasieklasser? Var finns en stor mängd lokaler med tolkanläggningar där ungdomar från olika länder kan träffas för diskussioner om olika framtidsfrågor?

Den sistnämnda frågan har faktiskt ett svar: dessa mötesrum finns i Strasbourg, där ett jättelikt hus med massor av salar och tolkanläggningar står öde och tomt under 40 av årets 52 veckor. Det finns ingen anledning att inte fullt ut utnyttja Europaparlamentets lokaler också till möten och diskussioner för ungdomar och föreningsaktiva från olika länder.

Skall det bli någon riktig fasthet och konkretion i det europeiska medborgarskap som Maastrichtfördraget talar om får nog EU lägga på lite mer krut i sitt stöd åt den europeiska dimensionen i våra utbildningssystem. Vad som har gjorts hittills (allehanda program som Erasmus och Lingua) är kanske en hygglig början och har säkert gett en hel del erfarenheter, men här finns också rötterna till ett av det europeiska projektets allvarligaste problem: dess inneboende elitism.

Inte bara ett elitprojekt

Mäter man stödet för europeisk samverkan i olika europeiska länder upptäcker man en tendens som är påtaglig nästan överallt: det starkaste stödet finns i de centrala områdena, hos de mer utbildade, i sociala skikt som är mer extroverta och öppna mot omvärlden än genomsnittet av deras landsmän. Den aggressiva provinsialismen, inte minst i dess skarpaste utlänningsfientliga och nynazistiska form, återfinns däremot i lågutbildade grupper där man inte ser någon egentlig egen nytta av de ökade internationella kontakterna utan tvärtom upplever det främmande som hotfullt. Och i långt bredare skikt finns en misstänksamhet mot Bryssel och allt vad det står för i form av obegripliga regler och välavlönad byråkrati.

Risken för nya klyftor är alltså påtaglig. Det europeiska samarbetet kommer aldrig att bli särskilt framgångsrikt om det inte når ut till alla, även de lågutbildade. Med Erasmus får flitiga studenter en chans till en tids universitetsstudier utomlands, vilket är bra. Men skall vi nå fram till ett reellt unionsmedborgarskap måste också eleverna på vårdprogrammet och fordonsprogrammet ges chanser till vidgade europeiska kontakter. Ett EU som förbehålls en akademisk, politisk och kulturell elit kommer aldrig att bli tillräckligt slagkraftigt.

För att sammanfatta detta kapitel: demokratiproblemet inom EU handlar inte endast om beslutsregler och relationerna mellan olika institutioner utan framför allt om européernas bristande engagemang, intresse och delaktighet.

Om EU skall kunna bli en bättre fungerande demokrati, vilket vi till skillnad från en del andra svenska debattörer anser önskvärt, krävs det politiska initiativ och konkreta åtgärder. Det viktigaste är att skapa ett fungerande offentligt rum och att stärka upplevelsen av, och inlevelsen i, ett europeiskt medborgarskap.

EU prioriterar i dag kostsamma och inte särskilt framgångsrika försök att stärka den sociala och ekonomiska sammanhållningen genom så kallad strukturpolitik. Men att stärka den politiska och kulturella sammanhållningen borde vara en mycket viktigare sak. Det handlar inte minst om kontakter, om medierna och om utbildningssystemet.

Att läsa vidare

1 När utlandet försvann

Ett antal bidrag har samlats i Demokratiutredningens forskarvolym *Globalisering* (SOU 1999:83). Argumentet att globaliseringen ökar den individuella friheten framförs av Micklethwait och Wooldridge 2000; se även Dunne 1997 och Zürn 1995. Möjligheten att utveckla det globala civilsamhället diskuteras av Thörn 1999, 2000. Beräkningen av globaliseringsindex framgår av tidskriften *Foreign Policy*; se även www.foreignpolicy.com.

Institutionernas betydelse för den ekonomiska utvecklingen analyseras av Myhrman 1994 och Schön 2000. Om välfärdsstaternas framtid, se Allardt 2000, Ladrech 2000 samt Geyer, Ingebritsen och Moses 2000.

Oförenlighetstesen diskuteras av Goldmann, Berglund och Sjöstedt 1986 samt Stenelo 1990, 1991 och 1999. Sverker Gustavsson behandlar det demokratiska underskottet i flera skrifter, bl.a. 1998a och 1998b. Utrikespolitik jämförs med andra politikområden av Hermansson 1993. Undersökningen om EU och de nordiska parlamenten finns i Bergman och Damgaard 2000.

Om ekonomisk och politisk globalisering i övrigt, se t.ex. Barber 1996, Garrett 1998, Goldmann 1999, 2001, Hallenberg 1999, Holsti 1995, Scholte 1997 och Østerud 1999.

SNS Demokratiråd 1997 dokumenteras i Petersson m.fl. 1997 och SNS Ekonomiråd 2001 i Söderström m.fl. 2001.

2 Politiker utan gränser

Sambandet mellan storlek och demokrati analyseras av Dahl och Tufte 1973; se även Anckar 1997.

Demokratins tredje omvandling och möjligheterna av att upprätta en transnationell eller global demokrati diskuteras av Dahl 1989 samt i olika bidrag i Archibugi m.fl. 1998, Greven och Pauly 2000, Held 1995, Held m.fl. 1999, Holden 2000 och McGrew 1997. Se även J. Johansson 2001.

Den nya EU-stadgan om de grundläggande rättigheterna diskuteras av Tarschys 2001.

En diskussion om flernivådemokrati, regionalisering och transregionalism förs av Jönsson m.fl. 2000 samt av Gidlund och Jerneck 2000

samt Jerneck och Gidlund 2001. Även J. Johansson 1999 behandlar den nya relationslogiken mellan gränsöverskridande kommuner och regioner. Den nya lagen om kommunal tjänsteexport och kommunalt internationellt bistånd behandlas i prop. 2000/2001:42.

Clark 1999 analyserar globaliseringens inverkan på det vetenskapliga studiet av internationella relationer; se även Kegley 1995 och Mingst 1995.

Den nya diplomatin diskuteras av Hamilton och Langthorne 1995, Marshall 1999 samt White 1997. Kraven på en mer demokratisk världsordning efter första världskriget behandlas av Petersson 1964. Diplomatins nya villkor analyseras av Bátora 1999 samt Hocking 1999 och i de länderstudier som där presenteras.

Multilateralism definieras av Ruggie 1992, 1993a och 1998. Interdependens som analytiskt begrepp fördes fram av Keohane och Nye 1977 och är även förknippat med Rosenau 1980, som likaledes skrivit om transnationalisering. Det har också Risse-Kappen 1995 gjort.

Multilaterala förhandlingar behandlas exempelvis av Hampson 1995, Sjöstedt m.fl. 1993 och Larsson 1996.

Begreppet *epistemic communities* har lanserats av Haas 1989, 1990 och 1992.

Willetts 1982 jämför olika NGOs. Wollebæk m.fl. 2000 dokumenterar förändringar i organisationslivet. Internationella organisationer behandlas bl.a. av Kratochwil och Mansfield 1994. Dessa organisationers demokratiska brister diskuteras av Dahl 1998, 1999. De internationella tjänstemännens roller studeras av Mouritzen 1990 och Jönsson 1997.

Magnus Jerneck har i ett antal publikationer behandlat partidiplomati, däribland 1990, 1994, 1996 och 1997. Transnationellt partisamarbete har analyserats av Karl Magnus Johansson, bl.a. 1997, 1999a, 1999b och 2001.

3 Demokratins globalisering

Historiskt-sociologiska undersökningar om stora samhällsomvandlingar och deras motreaktioner återfinns i Stein Rokkans forskning. Analysen av globalisering och feminism bygger på Meyer och Prügl 1999.

Begreppet *governance* är mångfasetterat och ges lite olika innebörd inom olika statsvetenskapliga studietraditioner. Inom internationell politik har *governance without government* varit en av grundbultarna i analyserna av ett internationellt system som karaktäriseras av ”öar av ordning i en värld av oordning”. I en tid av ökad globalisering tycks istället ”öar av oordning i en värld av ordning” vara mer karakteristiskt. Se bl.a. Ruggie 1975, Krasner 1983, Sundelius 1990, Rosenau och Czempiel

1992, Rhodes 1997 och 2000, Pierre 2000 samt Pierre och Peters 2000. I litteraturen om politisk och ekonomisk styrning i tredje världen diskuteras hur Internationella valutafonden och andra internationella organ försöker driva igenom *good governance* i biståndsländerna. På senare år diskuteras *governance* såsom synonymt med en ny typ av nationell politisk styrning.

Inom EU-litteraturen likställs vanligtvis *governance* med styrning via nätverk, men Kohler-Koch 1996 menar också att *governance* kan ses som ett samlingsbegrepp för olika typer av politisk styrning i vilken styrning via nätverk endast är en form av *governance*. EU som förhandlingssystem beskrivs av Elgström och Jönsson 1999; jfr även Kohler-Koch och Eising 1999.

Data om internationella organisationer finns i *Yearbook of International Organizations* och på www.uia.org. Med IGO avses en organisation "if it is established by signatures of an agreement engendering obligations between governments". Det skall påpekas att statistiken är behäftad med vissa jämförbarhetsproblem; indelningsgrunderna har skiftat något under åren. Vid en omläggning av statistiken 1988–1989 utgallrades organisationer vars verksamhet hade upphört.

Studien av reaktionerna på MAI-avtalet finns i Deibert 2000; om miljödiplomati se Haas 1990 och Bäckstrand 2001. Den politiske konsumenten analyseras av Micheletti 2001.

En nyanserad diskussion av det offentliga rummets globalisering förs av Hjarvard 2001. Bristerna i det europeiska offentliga rummet diskuteras av SNS Demokratiråd 1999; se Petersson m.fl. 1999. Perspektivet på demokratins medborgarskap utvecklas av Schnapper 1994. Köhler 1998 diskuterar hur en global offentlighet kan bidra till demokratiseringsprocessen.

En forskare som tagit upp frågan om ett globalt parlament är Held 1995. Kuper och Jun 1997 undersöker transnationella plenarförsamlingar. Kommissionen om globalt samarbete och det fortsatta arbetet på FN-reformer kan följas via www.cgg.ch.

Riksdagen och utrikespolitiken utreds i SOU 2001:19. Konstitutionsutskottet diskuterar regeringens beslutsformer i 2000/01:KU10. Om riksdagsledamöternas internationella kontakter, se Brothén 1999. Det svenska statsskicket efter EU-anslutningen analyseras av Algotsson 2000.

4 Vart går EU?

EU:s plats i politikens flernivåsystem diskuteras av Jachtenfuchs och Kohler-Koch 1995, Marks 1993 samt Marks Hooghe och Blank 1996.

För en ny svensk studie, se Jerneck och Gidlund 2001.

Om EU och det traditionella statsbegreppet, se Caporaso 1996, Smith 1996, Ruggie 1993 och Zacher 1992. Jfr även Ekengren 1999.

Allmänna översikter över EUs policy- och beslutsprocesser ges av Cram 1997, Héritier 1999, Petersson och Bomberg 1999 samt Wallace och Wallace 2000; jfr även Ekengren 1999 samt Elgström och Jönsson 1999. Ministerrådet analyseras av Hayes-Renshaw och Wallace 1997. BSE-krisen utreds av Grönvall 2000.

Mjuk normgivning definieras i *Promemorior från Referensgruppens arbete med frågan om riksdagens hantering av EU-frågorna*, Riksdagskommittén 4, PM 13, s. 165. För sysselsättningssamarbetet, se Jacobsson, Johansson och Ekengren 2001 samt Ekengren och Jacobsson 2000. Karlsson 2001 diskuterar den utökade tillämpningen av majoritetsbeslut.

Kommittologin diskuteras av Dogan 2000 och Hix 2000. Om genomförandet av EU-beslut, se Tallberg 1999. Om flexibel integration, se Bernitz 2001 och Jerneck 2001.

Europeiseringens betydelse för nationalstaterna utreds av Jacobsson och Mörth 1998, Olsen 1996, Mény, Muller och Quermonne 1996, Radaelli 2000a och 2000b.

EU och den nationella statsförvaltningen behandlas av Kassim, Peters och Wright 2000. Speciellt om svensk förvaltning, se Beckman och Johansson 1999, Ekengren och Sundelius 1998 samt Jacobsson och Sundström 1999. En god översikt av olika svenska statliga utredningar under 1990-talet ges av Sundström 1999. UD:s roll behandlas av Karvonen och Sundelius 1987.

En utförlig dokumentation om riksdagen och EU finns i Förslag till riksdagen 2000/01:RS1 *Riksdagen inför 2000-talet* med bilagor och promemorior. Konstitutionsutskottets granskning av regeringens handläggning av Österrikebojkotten återfinns i 1999/2000:KU20; utfrågningen av Anna Lindh i bilaga B12.

Ett mellanstatligt integrationsperspektiv utvecklas av Milward 1992, Moravcsik 1993 och 1998.

En översikt av olika integrationsteorier ges av Mörth 1996 och Rosamond 2000.

En historisk bakgrund till debatten om en konstitutionalisering av fördragen ges i dokumentsamlingen *Europas författning* (2000). Hänvisningar till aktuella diskussionsinlägg finns på Demokratirådets webbplats www.sns.se/dr. Om juridik och politik i EU, se Mörth och Österdahl 1999. En konstitutionalisering av EU-fördragen diskuteras av Weiler 1997.

5 Vad gör vi åt det demokratiska underskottet?

EU:s demokratiska underskott behandlas av Knutsen 2000. Om Europaparlamentet, se Corbett m.fl. 2000. Om parlamentens inflytande se Bryce 1921 och Sjölin 1991; om folkrepresentationens växande betydelse Jerneck 1996. En komparativ översikt över parlamentens budgetmakt ges i Tarschys 1983.

Kritiska studier av EU:s identitetspolitik återfinns i Lundgren 1998, Hansen 2000 och Shore 2000.

Förhållandet mellan parlamentet och kommissionen utreds av Joerges och Vos 1999. Om offentlighetens historiska utveckling, se Habermas 1962 samt Negt och Kluge 1972. EU:s strukturfonder granskas i Tarschys 2000.

Referenser

Algotsson, Karl-Göran 2000. *Sveriges författning efter EU-anslutningen.* SNS Förlag, Stockholm.

Allardt, Erik 2000. "Globalization and the Prospects for Democracy and the Welfare State", i Lauri Karvonen och Krister Ståhlberg, red. *Festschrift for Dag Anckar on his 60th Birthday on February 12, 2000.* Åbo Akademis Förlag, Åbo.

Anckar, Carsten 1997. "Size and democracy: some empirical findings", i Dag Anckar och Lars Nilsson, red. *Politics and Geography. Contributions to an Interface.* Mid-Sweden University Press, Åbo Akademi, Åbo.

Archibugi, Daniele, David Held och Martin Köhler, red. 1998. *Re-imagining Political Community. Studies in Cosmopolitan Democracy.* Polity Press, Cambridge.

Barber, Benjamin 1996. *Jihad vs. McWorld. How Capitalism and Tribalism are Reshaping the World.* University of California Press, Berkeley.

Bátora, Jozef 1999. *Diplomacy in the Information Age. Information Technology as a Driving Force of Institutional Change?* Masters thesis, Department of Administration and Organization Theory, University of Bergen.

Beckman, Björn och Karl Magnus Johansson 1999. "EU och statsförvaltningen", i Karl Magnus Johansson, red. *Sverige i EU.* SNS Förlag, Stockholm.

Bergman, Torbjörn och Erik Damgaard, red. 2000. *Delegation and Accountability in European Integration. The Nordic Parliamentary Democracies and the European Union.* Frank Cass, London.

Bernitz, Ulf 2001. "Flexibel integration: en väg för EU:s utveckling?", i Bernitz, Gustavsson och Oxelheim 2001.

Bernitz, Ulf, Sverker Gustavsson och Lars Oxelheim, red. 2001. *Europaperspektiv 2001. Östutvidgning, majoritetsbeslut och flexibel integration.* Santérus Förlag, Stockholm.

Bildt, Carl 1991. *Hallänning, svensk, europé.* Bonniers, Stockholm.

Branting, Hjalmar 1929. Tal vid öppnande av Bernkonferensen 1919. *Tal och skrifter IX: Internationalen.* Tiden, Stockholm.

Brothén, Martin 1999. "Glokala riksdagsledamöter? Riksdagsledamöternas lokala, nationella och internationella kontakter", i SOU 1999:83 *Globalisering.* Demokratiutredningens forskarvolym 9.

Bryce, James 1929. *Modern Democracies*, 1–2. Macmillan, London.

Bäckstrand, Karin 2001. *What Can Nature Withstand? Science, Politics and Discourses in Transboundary Air Pollution Diplomacy.* Lund Political Studies, 116, statsvetenskapliga institutionen, Lunds universitet.

Caporaso, James 1996 "The European Union and forms of state. Westphalian, regulatory or post-modern?", *Journal of Common Market Studies,* 34, 29–51.

Christiansen, Thomas och Emil Kirchner, red. *Committee Governance in the European Union.* Manchester University Press, Manchester.

Clark, Ian 1999. *Globalization and International Relations Theory.* Oxford University Press, Oxford.

Corbett, Richard, Francis Jacobs och Michael Shackleton 2000. *The European Parliament.* 4 uppl. Harper, London.

Cram, Laura 1997. *Policy-Making in the EU.* Routledge, London.

Dahl, Robert A. 1989. *Democracy and Its Critics.* Yale University Press, New Haven.

Dahl, Robert A. 1998. *On Democracy.* Yale University Press, New Haven & London.

Dahl, Robert A. 1999. "Can international organizations be democratic? A skeptic's view", i Shapiro och Hackler-Cordón 1999. Sv. övers. i SOU 1999:11 *Bör demokratin avnationaliseras?* Demokratiutredningens skrift 21.

Dahl, Robert A. och Edward R. Tufte 1973. *Size and Democracy.* Stanford University Press, Stanford.

Delors, Jacques 2001. "An 'avant-garde' driving the European unification process forward", *Notre Europe*, January 2001.

Dogan, Rhys 2000. "A cross-sectoral view of comitology", i Christiansen och Kirchner 2000.

Dunne, Timothy 1997. "Liberalism", i John Baylis och Steve Smith, red. *The Globalization of World Politics. An Introduction to International Relations*. Oxford University Press, Oxford.

Ekengren, Magnus 1999. *Time and European Governance. The Empirical Value of Three Reflective Approaches*. Stockholm Studies in Politics, 63, statsvetenskapliga institutionen, Stockholms universitet.

Ekengren, Magnus och Kerstin Jacobsson 2000. "Explaining the constitutionalization of EU governance. The Case of European employment cooperation", SCORE rapportserie 2000:8.

Ekengren, Magnus och Bengt Sundelius 1998. "Sweden: the state joins the European Union", i Hanf och Soetendorp 1998.

Elgström, Ole och Christer Jönsson 1999. "EU som förhandlingssystem", i Ulf Bernitz, Sverker Gustavsson och Lars Oxelheim, red. *Europaperspektiv*, Nerenius & Santérus, Stockholm.

Fischer, Joschka 2001. "Vom Staatenverbund zur Föderation. Gedanken über die Finalität der europäischen Integration", tal vid Humboldt-universitetet i Berlin den 12 maj 2000.

Garrett, Geoffrey 1998. *Partisan Politics in the Global Economy*. Cambridge University Press, Cambridge.

Geyer, Robert, Christine Ingebritsen och Jonathon W. Moses 2000. *Globalization, Europeanization, and the End of Scandinavian Social Democracy*? Macmillan, Basingstoke.

Gidlund, Janerik och Magnus Jerneck 2000. *Local and Regional Governance in Europe. Evidence from Nordic Regions*. Edward Elgar, London.

Goldmann, Kjell 1999. "Politikens internationalisering: introduktion", i Kjell Goldmann, Jan Hallenberg, Bengt Jacobsson, Ulrika Mörth och Alexa Robertson, *Politikens internationalisering*. Studentlitteratur, Lund.

Goldmann, Kjell 2001. *Transforming the European Nation-State*. Sage, London.

Goldmann, Kjell, Sten Berglund och Gunnar Sjöstedt 1986. *Democracy and Foreign Policy. The Case of Sweden*. Gower, Aldershot.

Golub, Jonathan 1999. "In the Shadow of the Vote? Decision Making in the European Union", *International Organization*, 53, 733–764.

Green-Cowles, Maria, James Caporaso och Thomas Risse, red. 2001. *Transforming Europe. Europeanization and Domestic Change*. Cornell University Press, Ithaca.

Greven, Michael Th. och Louis W. Pauly, red. 2000. *Democracy beyond the State. The European Dilemma and the Emerging Global Order*. University of Toronto Press, Toronto.

Grönvall, Jesper 2000. *Managing Crisis in the European Union. The Commission and "Mad Cow Disease"*. A Publication of the Crisis Management Europe Research Program. Vol. 10.

Gustavsson, Sverker 1998a. "Varför överstat utan demokrati?", i Ulf Bernitz, Sverker Gustavsson och Lars Oxelheim, red. *Europaperspektiv 1998*. Nerenius & Santérus, Stockholm.

Gustavsson, Sverker 1998b. "Sökandet efter en tredje möjlighet", i Ulf Bernitz m.fl., *EU i dag. En lärobok om den Europeiska unionen*. SNS Förlag, Stockholm.

Haas, Peter M. 1989. "Do regimes matter? Epistemic communities and Mediterranean pollution control", *International Organization*, 43, 377–403.

Haas, Peter M. 1990. *Saving the Mediterranean. The Politics of International Environmental Cooperation*. Columbia University Press, New York.

Haas, Peter M. 1992. "Knowledge, power, and international policy coordination", *International Organization*, 46, 1–35.

Habermas, Jürgen 1962. *Strukturwandel der Öffentlichkeit. Untersuchungen zu einer Kategorie der bürgerlichen Gesellschaft*. Neuwied. Sv. övers. *Borgerlig offentlighet*, Arkiv, Lund.
Hallenberg, Jan 1999. "Internationell politisk ekonomi", i Kjell Goldmann, Jan Hallenberg, Bengt Jacobsson, Ulrika Mörth och Alexa Robertson, *Politikens internationalisering*. Studentlitteratur, Lund.
Hamilton, Keith och Richard Langthorne 1995. *The Practice of Diplomacy. Its Evolution, Theory and Administration*. Routledge, London.
Hampson, Fen Osler och Michael Hart 1995. *Multilateral Negotiations. Lessons from Arms Control, Trade, and the Environment*. Johns Hopkins University Press, Baltimore.
Hanf, Kenneth och Ben Soetendorp 1998. "Small states and Europeanization of public policy", i Hanf och Soetendorp 1998.
Hanf, Kenneth och Ben Soetendorp red. 1998. *Adapting to European Integration. Small States and the European Union*. Longman, London.
Hansen, Peo 2000. *Europeans Only? Essays on Identity Politics and the European Union*. Statsvetenskapliga institutionen, Umeå universitet.
Hassler, Björn 2000. *The Strategy of Assistance. Swedish Environmental Support to the Baltic States 1991–1996*. Tema Vatten i natur och samhälle, Linköpings universitet.
Hayes-Renshaw, Fiona och Helen Wallace 1997. *The Council of Ministers*. Macmillan, Basingstoke.
Hegeland, Hans 1999a. *Riksdagen, Europeiska unionen och demokratin. En studie av riksdagens arbete med EU-frågor*. Statsvetenskapliga institutionen, Lunds universitet.
Hegeland, Hans 1999b. "Riksdagen och EU: inflytande, öppenhet och ansvarsutkrävande", i SOU 1999:83 *Globalisering*. Demokratiutredningens forskarvolym 9.
Hegeland, Hans och Ingvar Mattson 1999. "Another link in the chain: the effects of EU membership on delegation and accountability in Sweden", *The Journal of Legislative Studies*, 6, 81–104.
Held, David 1995. *Democracy and the Global Order. From the Modern State to Cosmopolitan Governance*. Polity Press, Cambridge.
Held, David 1998. "Democracy and Globalization", i Daniele Archibugi, David Held och Martin Köhler, red. *Re-imagining Political Community. Studies in Cosmopolitan Democracy*. Polity Press, Cambridge.
Held, David 1999. "Kan globaliseringen regleras? Att återuppfinna politiken", i SOU 1999:11 *Bör demokratin avnationaliseras?* Demokratiutredningens skrift 21.
Held, David, Anthony McGrew, David Goldblatt och Jonathan Perraton 1999. *Global Transformations. Politics, Economics and Culture*. Polity Press, Cambridge.
Héritier, Adrienne, 1999. *Policy-Making and Diversity in Europe. Escape from Deadlock*. Cambridge University Press, Cambridge.
Hermansson, Jörgen 1993. *Politik som intressekamp. Parlamentariskt beslutsfattande och organiserade intressen i Sverige*. Norstedts Juridik, Stockholm.
Hirschman, Albert O. 1970. *Exit, Voice, and Loyalty. Responses to Decline in Firms, Organizations, and States*. Harvard University Press, Cambridge. Sv. övers. *Sorti eller protest. En fråga om lojaliteter*. Rabén & Sjögren, Stockholm 1972.
Hix, Simon 1999. *The Political System of the European Union*. Macmillan, London.
Hix, Simon, 2000. "Parliamentary oversight of executive power: what role for the European Parliament in comitology?", i Christiansen och Kirchner 2000.
Hjarvard, Stig 2001. "News media and the globalization of the public sphere", i Stig Hjarvard, red., *News in a Globalized Society*. Nordicom, Göteborgs universitet.
Hocking, Brian, red. 1999. *Foreign Ministries. Change and Adaptation*. Macmillan, Basingstoke.
Holden, Barry, red. 2000. *Global Democracy. Key Debates*. Routledge, London & New York.

Holsti, K.J. 1995. *International Politics. A Framework for Analysis.* 7 uppl. Prentice Hall, Englewood Cliffs.
Jachtenfuchs, Markus och Beate Kohler-Koch 1995. *The Transformation of Governance in the European Union.* Mannheimer Zentrum fur Europäische Sozialforschung, Working Paper, 11.
Jacobsson, Bengt 1997. *Europa och staten. Europeiseringens betydelse för svensk statsförvaltning.* SOU 1997:30.
Jacobsson, Bengt 1999. "Politik och styrning i den moderna världen", i SOU 1999:11 *Bör demokratin avnationaliseras?* Demokratiutredningens skrift 21.
Jacobsson, Bengt 2000. "Världen i staten. Europeisering, politik och statens organisering", SCORE rapportserie 2000:11.
Jacobsson, Bengt och Ulrika Mörth 1998. "Europeiseringen och den svenska staten", i Göran Ahrne, red. *Stater som organisationer.* Nerenius & Santérus, Stockholm.
Jacobsson, Bengt och Göran Sundström 1999. "Invävd i Europa. En undersökning av den svenska statsförvaltningens EU-arbete", SCORE rapportserie 1999:10.
Jacobsson, Kerstin 1997. *Så gott som demokrati. Om demokratifrågan i EU-debatten.* Boréa bokförlag, Umeå.
Jacobsson, Kerstin och Karl Magnus Johansson 2001. "Välfärdspolitik och nya samarbetsformer i EU", i Jacobsson, Johansson och Ekengren 2001.
Jacobsson, Kerstin, Karl Magnus Johansson och Magnus Ekengren 2001. *Mot en europeisk välfärdspolitik? Ny politik och nya samarbetsformer i EU.* SNS Förlag, Stockholm.
Jerneck, Magnus 1990. "Internationalisering och svensk partidiplomati", i Göte Hansson och Lars-Göran Stenelo, red. *Makt och internationalisering.* Carlssons, Stockholm.
Jerneck, Magnus 1994. "Demokrati och internationalisering", i Anders Sannerstedt och Magnus Jerneck, red. *Den moderna demokratins problem.* Studentlitteratur, Lund.
Jerneck, Magnus 1996. "Democracy and interdependence", i Lars-Göran Stenelo och Magnus Jerneck, red. *The Bargaining Democracy.* Lund University Press, Lund.
Jerneck, Magnus 1997. "De svenska partiernas utlandsförbindelser: från internationalisering till europeisering?", i Knut Heidar och Lars Svåsand, red. *Partier uten grenser?* Aschehoug, Oslo.
Jerneck, Magnus 2001. "Är flexibel integration i EU en bärkraftig princip?", i Bernitz, Gustavsson och Oxelheim 2001.
Jerneck, Magnus, Anders Sannerstedt och Mats Sjölin 1988. "Internationalization and parliamentary decision-making: the case of Sweden 1970–1985", *Scandinavian Political Studies*, 11, 169–194.
Jerneck, Magnus och Janerik Gidlund 2001. *Komplex flernivådemokrati. Regional lobbying i Bryssel.* Liber, Malmö.
Joerges, Christian och Ellen Vos, red. 1999. *EU Committees. Social Regulation, Law and Politics.* Hart, Oxford.
Johansson, Jonas 1999. "EU, kommunerna och regional mobilisering", i Karl Magnus Johansson, red. *Sverige i EU.* SNS Förlag, Stockholm.
Johansson, Jonas 2001. "Globalisering och demokrati: ett försök att systematisera en komplex relation", i Christer Jönsson, Magnus Jerneck och Lars-Göran Stenelo, red. *Politik i globaliseringens tid.* Studentlitteratur, Lund.
Johansson, Karl Magnus 1997. *Transnational Party Alliances. Analysing the Hard-Won Alliance Between Conservatives and Christian Democrats in the European Parliament.* Lund University Press, Lund.
Johansson, Karl Magnus 1999a. "EU och partiväsendet", i Karl Magnus Johansson, red. *Sverige i EU.* SNS Förlag, Stockholm.
Johansson, Karl Magnus 1999b. "Tracing the employment title in the Amsterdam treaty: uncovering transnational coalitions", *Journal of European Public Policy*, 6, 85–101.
Johansson, Karl Magnus 2001. "Europeiska partier, politisk samordning och ideologiska

konfliktlinjer i den europeiska välfärdspolitiken", i Jacobsson, Johansson och Ekengren 2001.
Johnsson, Anders B. 2000. "Parlamenten ger internationell röst åt folken", *Svenska Dagbladet*, 31 augusti 2000.
Jönsson, Christer 1997. "Internationell och internationaliserad förvaltning", i Bo Rothstein, red. *Politik som organisation. Förvaltningspolitikens grundproblem.* 2 uppl. SNS Förlag, Stockholm.
Jönsson, Christer, Sven Tägil och Gunnar Törnqvist 2000. *Organizing European Space.* Sage, London.
Kant, Immanuel 1795 (1996). *Om den eviga freden.* Övers. och inl. A.W. Johansson. Rabén Prisma, Stockholm.
Karlsson, Christer 2001. "Utökad tillämpning av majoritetsbeslut: frälsning eller undergång?", i Bernitz, Gustavsson och Oxelheim 2001.
Karvonen, Lauri och Bengt Sundelius 1987. *Internationalization and Foreign Policy Management.* Gower, Aldershot.
Kassim, Hussein, Guy Peters och Vincent Wright 2000. *The National Co-ordination of EU Policy.* Oxford University Press, Oxford.
Kegley, Charles W. 1995. "The neoliberal challenge to realist theories of world politics: an introduction", i Charles W. Kegley, red. *Controversies in International Relations Theory. Realism and the Neoliberal Challenge.* St. Martin's Press, New York.
Kelsen, Hans 1944. *Peace Through Law.* University of North Carolina Press, Chapel Hill.
Kohler-Koch, Beate, 1996. "Catching up with change: the transformation of governance in the European Union", *Journal of European Public Policy*, 3, 359–380.
Kohler-Koch, Beate och Rainer Eising, red. 1999. *The Transformation of Governance in the European Union.* Routledge, London.
Knutsen, Paul 2000. *The European Democratic Deficit. A Brief Survey of Paradigms*, LOS-senter Notat 33, Universitetet i Bergen.
Krasner, Stephen D. red. 1983. *International Regimes.* Cornell University Press, Ithaca.
Kratochwil, Friedrich och Edward D. Mansfield 1994. *International Organization. A Reader.* Longman, New York.
Kuper, Ernst och Uwe Jun, red. 1997. *Nationales Interesse und integrative Politik in transnationalen parlamentarischen Versammlungen.* Leske & Budrich, Opladen.
Köhler, Martin 1998. "From the national to the cosmopolitan public sphere", i Archibugi, Held och Köhler 1998.
Ladrech, Robert 2000. *Social Democracy and the Challenge of European Union.* Lynne Rienner, Boulder.
Laffan, Brigid, Rory O'Donnell och Michael Smith 2000. *Europe's Experimental Union. Rethinking Integration.* Routledge, London.
Larsson, Per 1996. *Regimförhandlingar på miljöområdet. En studie av förhandlingarna om LRTAP-konventionen.* Lund Political Studies, 93, statsvetenskapliga institutionen, Lunds universitet.
Lippmann, Walter 1955. *The Public Philosophy.* Hamish Hamilton, London.
Lundgren, Åsa 1998. *Europeisk identitetspolitik. EU:s demokratibistånd till Polen och Turkiet.* Skrifter utgivna av Statsvetenskapliga föreningen i Uppsala, 127, Uppsala universitet
Lundquist, Lennart 1998. *Demokratins väktare.* Studentlitteratur, Lund.
Marks, Gary 1993. "Structural policy and multilevel governance in the EC", i Alan W. Cafruny och Glenda G. Rosenthal, red. *The State of the European Community, 2. The Maastricht Debates and Beyond.* Lynne Rienner, Boulder.
Marks, Gary, Lisbeth Hooghe och Kermit Blank 1996. "European integration from the 1980's: state-centric v. multi-level governance", *Journal of Common Market Studies*, 34, 341–378.

Marshall, Peter 1999. *Positive Diplomacy*. Macmillan, Basingstoke.
Marshall, T. M. 1950. *Citizenship and Social Class and Other Essays*. Cambridge University Press, Cambridge.
McGrew, Anthony, red. 1997. *The Transformation of Democracy?* Polity Press, Cambridge.
Mény, Yves, Pierre Muller och Jean-Louis Quermonne, red. 1996. *Adjusting to Europe. The Impact of the European Union on National Institutions and Policies*. Routledge, London.
Meyer, Mary K. och Elisabeth Prügl, red. 1999. *Gender Politics in Global Governance*. Rowman & Littlefield, Lanham.
Micklethwait, John och Adrian Wooldridge 2000. *A Future Perfect. The Challenge and Hidden Promise of Globalisation*. Heinemann, London.
Milward, Alan 1992. *The European Rescue of the Nation-State*. Routledge, London.
Mingst, Karen 1995. "Uncovering the Missing Links: Linkage Actors and Their Strategies in Foreign Policy Analysis", i Laura Neack, Jeanne A.K. Hey och Patrick J. Haney, red. *Foreign Policy Analysis. Continuity and Change in Its Second Generation*. Prentice Hall, Englewood Cliffs.
Moravcsik, Andrew 1993. "Preferences and power in the EC: a liberal intergovernmentalist approach", *Journal of Common Market Studies*, 41, 473–524.
Moravcsik, Andrew 1998. *A Choice for Europe. Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht*. Cornell University Press, Ithaca.
Mouritzen, Hans 1990. *The International Civil Service. A Study of Bureaucracy. International Organizations*. Dartmouth, Aldershot.
Myhrman, Johan 1994. *Hur Sverige blev rikt*. SNS Förlag, Stockholm.
Mörth, Ulrika 1996. *Vardagsintegration – la vie quotidienne – i Europa. Sverige i EUREKA och EUREKA i Sverige*. Stockholm studies in politics, 54, statsvetenskapliga institutionen, Stockholms universitet.
Mörth, Ulrika 2000. "Competing frames in the European Commission", *Journal of European Public Policy*, 7, 173–189.
Mörth, Ulrika och Bengt Sundelius 1998. *Interdependens, konflikt och säkerhetspolitik. Sverige och den amerikanska teknikexportkontrollen*. Nerenius & Santérus Förlag, Stockholm.
Mörth, Ulrika och Inger Österdahl 1999. "Juridik och politik i EU", *Europarättslig tidskrift*, 2, 235–255.
Negt, Oskar och Alexander Kluge 1972. *Öffentlichkeit under Erfahrung. Zur Organisationsanalyse von bürgerlicher und proletarischer Öffentlichkeit*. Suhrkamp, Frankfurt am Main.
Olsen, Johan P. 1996. "Europeanization and nation-state dynamics", i Sverker Gustavsson och Leif Lewin, red. *The Future of the Nation State. Essays on Cultural Pluralism and Political Integration*. Nerenius & Santérus, Stockholm,
Our Global Neighbourhood 1995. The Report of the Commission on Global Governance. Oxford University Press, Oxford.
Persson, Göran 2000. "EU kan inte byggas uppifrån", *Tiden*, nr 6, 1–11.
Persson, Stefan 1992. *Dödlägen i internationella förhandlingar*. Lund Political Studies, 73, statsvetenskapliga institutionen, Lunds universitet.
Petersson, Hans F. 1964. *Power and International Order*. CWK Gleerup, Lund.
Peterson, John och Elisabeth Bomberg 1999. *Decision-Making in the European Union*. Macmillan, London.
Petersson, Olof, Jörgen Hermansson, Michele Micheletti och Anders Westholm 1997. *Demokrati över gränser. Demokratirådets rapport 1997*. SNS Förlag, Stockholm.
Petersson, Olof, Klaus von Beyme, Lauri Karvonen, Birgitta Nedelmann och Eivind Smith 1999. *Demokrati på svenskt vis. Demokratirådets rapport 1999*. SNS Förlag, Stockholm.

Petersson, Olof, Gudmund Hernes, Sören Holmberg, Lise Togeby och Lena Wängnerud 2000. *Demokrati utan partier? Demokratirådets rapport 2000.* SNS Förlag, Stockholm.
Pierre, Jon, red. 2000. *Debating Governance. Authority, Steering, and Democracy.* Oxford University Press, Oxford.
Pierre, Jon och B. Guy Peters 2000. *Governance, Politics and the State.* Macmillan, Basingstoke.
Radaelli, Claudio 2000a. "Policy transfer in the European Union: institutional isomorphism as a source of legitimacy", *Governance*, 13, 25–43.
Radaelli, Claudio 2000b. "Whither Europeanization? Concept stretching and substantive change", European integration online papers, vol 4, nr 8, eiop.or.at/eiop/texte/2000-008a.htm.
Rhodes, Rod 1997. *Understanding Governance. Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability.* Open University Press, Buckingham.
Rhodes, Rod 2000. "Governance and public administration", i Pierre 2000.
Risse-Kappen, Thomas, red. 1995. *Bringing Transnational Relations Back in. Non-State Actors, Domestic Structures, and International Institutions.* Cambridge University Press, Cambridge.
Rosamond, Ben 2000. *Theories of European Integration.* Macmillan, London
Rose, Richard 1976. "On the priorities of government: a developmental analysis of public policies", *European Journal of Political Research*, 4, 247–289.
Rosenau, James N. 1980. *The Study of Global Interdependence. Essays on the Transnationalization of World Affairs.* Frances Pinter, London.
Rosenau, James N. 1990. *Turbulence in World Politics. A Theory of Change and Continuity.* Harvester Wheatsheaf, New York.
Rosenau, James N. 1997. *Along the Domestic–Foreign Frontier. Exploring Governance in a Turbulent World.* Cambridge University Press, Cambridge.
Rosenau, James N. och Ernst-Otto Czempiel, red. 1992. *Governance without Government. Order and Change in World Politics.* Cambridge University Press, Cambridge.
Rothstein, Bo, Peter Esaiasson, Jörgen Hermansson, Michele Micheletti och Olof Petersson 1995. *Demokrati som dialog. Demokratirådets rapport 1995.* SNS Förlag, Stockholm.
Ruggie, John Gerard 1975. "International responses to technology: concepts and trends", *International Organization*, 29, 557–584.
Ruggie, John Gerard 1992. "Multilateralism: the anatomy of an institution", *International Organization*, 46, 561–598.
Ruggie, John Gerard, red. 1993a. *Multilateralism Matters. The Theory and Praxis of an Institutional Form.* Columbia University Press, New York.
Ruggie, John Gerard 1993b. "Territoriality and beyond: problematizing modernity in international relations", *International Organization*, 47, 139–173.
Ruggie, John Gerard 1998. *Constructing the World Polity. Essays on International Institutionalization.* Routledge, London.
Sabatier, Paul A. 1988. "An advocacy coalition framework of policy change and the role of policy-oriented learning therein", *Policy Sciences*, 21, 129–168.
Scharpf, Fritz 1988. "The joint-decision trap: lessons from German federalism and European integration", *Public Administration*, 66, 239–278.
Scharpf, Fritz 1999. *Governing in Europe. Effective and Democratic?* Oxford University Press, Oxford.
Schmitter, Philippe C. 1996. "Examining the present Euro-polity with the help of past theories", i Gary Marks m.fl. red. *Governance in the European Union.* Sage, London.
Schmitter, Philippe C. 2000. "An excursus on constitutionalism", The Institute of European Studies, The Queens University of Belfast, www.qub.ac.uk/ies.
Schnapper, Dominique 1994. *La communité des citoyens. Sur l'idée moderne de nation.* Gallimard, Paris.

Scholte, Jan Aart 1997. ”Global capitalism and the state”, *International Affairs*, 73, 427–452.
Schön, Lennart 2000. *En modern svensk ekonomisk historia. Tillväxt och omvandling under två sekel.* SNS Förlag, Stockholm.
Shapiro, Ian och Casiano Hackler-Cordón, red. 1999. *Democracy's Edges*, Cambridge University Press, Cambridge.
Shore, Cris 2000. *Building Europe. The Cultural Politics of European Integration.* Routledge, London.
Sjölin, Mats 1991. ”'Decline of parliaments'-tesen och den svenska riksdagens makt under 1970- och 1980-talen”, *Statsvetenskaplig tidskrift*, 94, 125–148.
Sjöstedt, Gunnar, Uno Svedin och Britt Hägerhäll Aniansson, red. 1993. *International Environmental Negotiations. Process, Issues and Contexts.* Utrikespolitiska Institutet och Forskningsrådsnämnden, Stockholm.
Smith, Michael 1996. ”The European Union and a changing Europe: establishing the boundaries of order”, *Journal of Common Market Studies*, 34, 5–28.
SOU 1990:44. *Demokrati och makt i Sverige.* Maktutredningens huvudrapport.
SOU 2000:1. *En uthållig demokrati! Politik för folkstyrelse på 2000-talet.* Demokratiutredningens betänkande.
SOU 2000:19. *Vissa grundlagsfrågor.* Delbetänkande från 1999 års författningsutredning.
Statskontoret 2000:6. *Sverige i världen. En utvärdering av svenskt deltagande i några internationella mellanstatliga organisationer.*
Statskontoret 2000:20. *Fem år i EU. En utvärdering av statsförvaltningens medverkan i EU-samarbetet.*
Stenelo, Lars-Göran 1990. ”Den internationaliserade demokratin”, i Göte Hansson och Lars-Göran Stenelo, red. *Makt och internationalisering*, Carlssons, Stockholm.
Stenelo, Lars-Göran 1991. ”Demokratisk politik och internationalisering”, i Johan P. Olsen, red. *Svensk demokrati i förändring.* Carlssons, Stockholm.
Stenelo, Lars-Göran 1999. ”Samråd och tystnad i förhandlingsdemokratin”, i SOU 1999:83 *Globalisering.* Demokratiutredningens forskarvolym 9.
Sundelius, Bengt 1990. ”Internationaliseringens gränser”, i Göte Hansson och Lars-Göran Stenelo, red. *Makt och internationalisering*, Carlssons, Stockholm.
Sundelius, Bengt 1995. ”Sverige bortom småstatsbindningen: litet men smart i ett internationaliserat Europa”, i SOU 1995:132 *Utvidgning och samspel. EU:s östintegration ur historiskt och ekonomiskt perspektiv. Förhållande småstat – stormakt: svenskt identitetsbyte.*
Sundström, Göran 1999. ”Att tala med en röst. En studie av hur EU-medlemskapet påverkar samordningen inom regeringskansliet”, SCORE rapportserie 1999:8.
Svenning, Olle 2000. *Vänstern i Europa. De nya liberalerna?* Atlas, Stockholm.
Söderström, Hans Tson, Pontus Braunerhjelm, Richard Friberg, Viktor Norman och Örjan Sölvell 2001. *Kluster.se. Sverige i den nya ekonomiska geografin. Ekonomirådets rapport 2001.* SNS Förlag, Stockholm.
Tallberg, Jonas 1999. *Making States Comply. The European Commission, the European Court of Justice and the Enforcement of the Internal Market.* Lund Political Studies, 109, statsvetenskapliga institutionen, Lunds universitet.
Tarschys, Daniel 1983. *Parlamentet och statsutgifterna. Hur finansmakten utövas i nio länder.* Ds 1983:18.
Tarschys, Daniel 2000. *Bra träffbild – fast bredvid tavlan. En ESO-rapport om EUs strukturpolitik.* Ds 2000:60.
Tarschys, Daniel 2001. ”Europarådet, EU och de mänskliga rättigheterna”, *Juridisk Tidskrift*, 12, 3.
Thörn, Håkan 1999. ”Nya sociala rörelser och politikens globalisering: Demokrati utanför parlamentet?”, i SOU 1999:84 *Civilsamhället.* Demokratiutredningens forskarvolym 8.

Thörn, Håkan 2000. ”Nationalstatens kris? Ekonomiska och politiska aspekter av globaliseringsprocessen”, *Häften för kritiska studier*, 33, nr 4, 3–30.
Tobin, James 1999. ”A comment on Dahl's skepticism”, i Shapiro och Hackler-Cordón 1999.
Wallace, Helen 2000. ”The Policy Process”, i Wallace och Wallace 2000.
Wallace, Helen och William Wallace, red. 2000. *Policy-Making in the European Union*. Oxford University Press, Oxford.
Weber, Eugen 1976. *Peasants into Frenchmen. The Modernization of Rural France 1870–1914*. Stanford University Press, Stanford.
Weiler, Joseph 1997. *The Constitution of Europe*. Cambridge University Press, Cambridge.
White, Brian 1997. ”Diplomacy”, i John Baylis och Steve Smith, red. *The Globalization of World Politics. An Introduction to International Relations*. Oxford University Press, Oxford.
Willets, Peter, red. 1982. *Pressure Groups in the Global System. The Transnational Relations of Issue-Orientated Non-Governmental Organizations*. Frances Pinter, London.
Wollebæk, Dag, Per Selle och Håkan Lorentzen 2000. *Frivillig innsats. Sosial integrasjon, demokrati og økonomi*. Fagbokforlaget, Bergen.
Yearbook of International Organizations. Union of International Associations, K.G. Saur Verlag, München.
Zacher, Mark 1992. ”The decaying pillars of the Westphalian temple: implications for international order and governance”, Rosenau och Czempiel 1992.
Zürn, Michael 1995. ”The challenge of globalization and individualization: a view from Europe”, i Hans-Henrik Holm och Georg Sørensen, red. *Whose World Order? Uneven Globalization and the End of the Cold War*. Westview, Boulder.
Østerud, Øivind 1999. *Globaliseringen og nasjonalstaten*. Ad Notam Gyldendal, Oslo.

Författarna

Olof Petersson är professor i statskunskap och forskningsledare vid SNS med ansvar för Demokratirådet och SNS författningsprojekt. Han har bland annat varit ledare för valundersökningarna, ordförande för maktutredningen och ledamot av Ekonomikommissionen.

Karl Magnus Johansson är fil.dr och lektor i statsvetenskap vid Södertörns högskola och forskare vid Samtidshistoriska institutet där. Han är även Senior Fellow vid Zentrum für Europäische Integrationsforschung vid universitetet i Bonn och har tidigare varit verksam vid Utrikespolitiska Institutet och vid Lunds universitet. Hans forskning berör i första hand politiska partier, transnationellt samarbete och europeisk integration.

Ulrika Mörth är fil.dr och lektor i statsvetenskap med inriktning på europeisk politik vid statsvetenskapliga institutionen vid Stockholms universitet. Hon är också verksam vid SCORE, Stockholm Center for Organizational Research. Hennes forskning handlar bland annat om den europeiska vardagsintegrationen och de politisk-ekonomiska aspekterna av säkerhetspolitiken inom den europeiska integrationsprocessen.

Daniel Tarschys är professor i statsvetenskap vid Stockholms universitet och har tidigare varit riksdagsledamot, statssekreterare och Europarådets generalsekreterare. Han har lett flera utredningar om offentlig förvaltning. I sin forskning har han sysslat med politisk idéhistoria, europeisk politik och den offentliga sektorns utveckling.

SNS Demokratiråd

http://www.sns.se/dr

Publicerade rapporter

Demokrati som dialog. Bo Rothstein, Peter Esaiasson, Jörgen Hermansson, Michele Micheletti, Olof Petersson. 1995.
Demokrati och ledarskap. Olof Petersson, Jörgen Hermansson, Michele Micheletti, Anders Westholm. 1996.
Demokrati över gränser. Olof Petersson, Jörgen Hermansson, Michele Micheletti, Anders Westholm. 1997.
Demokrati och medborgarskap. Olof Petersson, Jörgen Hermansson, Michele Micheletti, Jan Teorell, Anders Westholm. 1998.
Demokrati på svenskt vis. Olof Petersson, Klaus von Beyme, Lauri Karvonen, Birgitta Nedelmann, Eivind Smith. 1999.
Demokrati utan partier? Olof Petersson, Gudmund Hernes, Sören Holmberg, Lise Togeby, Lena Wängnerud. 2000.
Demokrati utan utland. Olof Petersson, Karl Magnus Johansson, Ulrika Mörth, Daniel Tarschys. 2001.

The SNS Democratic Audit – Reports in English

Democracy and Leadership. Olof Petersson, Jörgen Hermansson, Michele Micheletti, Anders Westholm. 1996.
Democracy across Borders. Olof Petersson, Jörgen Hermansson, Michele Micheletti, Anders Westholm. 1997.
Democracy the Swedish Way. Olof Petersson, Klaus von Beyme, Lauri Karvonen, Birgitta Nedelmann, Eivind Smith. 1999.

SNS Förlag, Stockholm.

Den gamla gränsen mellan inrikespolitik och utrikespolitik blir alltmer förlegad. Allt fler frågor hanteras i internationella organ. Denna globalisering och europeisering innebär nya utmaningar för folkstyrelsen. Hur ska demokratin kunna försvaras och förnyas?

Demokrati utan utland är årets rapport från SNS Demokratiråd. Boken analyserar de växande behoven av nyhetsförmedling, opinionsbildning, partipolitisk samverkan och folkrörelsekontakter över gränserna. Enligt demokratirådet måste europeiska och globala frågor ges större tyngd i massmedier och utbildning. Inom EU krävs aktiva insatser för att skapa ett fungerande offentligt rum och ett aktivt europeiskt medborgarskap.

SNS Demokratiråd 2001 består av *Karl Magnus Johansson* (Södertörns högskola), *Ulrika Mörth* (Stockholms universitet), *Daniel Tarschys* (Stockholms universitet, tidigare Europarådets generalsekreterare) och *Olof Petersson* (forskningsledare vid SNS).

ISSN 1400-7509
ISBN 91-7150-818-X
9 789171 508188

